ENRICO CATELLANI

La revisione dei Trattati

VENEZIA
Premiate Officine Grafiche Carlo Ferrari
1931 Anno IX E. F

Omaggio dell'autore

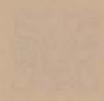
Fonti D. 10
14
M

ENRICO CATELLANI

La revisione dei Trattati

VENEZIA
Premiate Officine Grafiche Carlo Ferrari
1931 Anno IX E. F

Atti del Reale Istituto Veneto di scienze, lettere ed arti
Anno accademico 1930-931 - Tomo XC - Parte seconda

(Adunanza ordinaria del giorno 22 febbraio 1931)

L' Assemblea può di tempo in tempo invitare i Membri della Lega e procedere ad un nuovo esame dei Trattati diventati inapplicabili e delle situazioni internazionali la cui durata possa mettere in pericolo la pace del mondo.

PATTO DELLA LEGA DELLE NAZIONI
(Art. 19)

1.

Da molte parti si elevano proteste contro chi accenna alla opportunità od alla necessità di una revisione dei Trattati di pace. Si protesta contro tale accenno come si farebbe in uno Stato per una minaccia di tentativi rivoluzionari o come in una Chiesa per un inizio di scisma o di eresia. Ma quando si considera obbiettivamente un tale movimento, si arriva ad un giudizio del tutto diverso; cioè a considerare non già come una minaccia ma come una garanzia della pace la aspirazione che quelle proteste denunciano come fomentatrice di nuovi conflitti.

Che i Trattati, specialmente quelli politici e territoriali, non possano essere eterni, risulta dalla esperienza di tutta la storia; che non possano essere indefinitamente duraturi corrisponde ad un elementare principio di ragione; poichè essi sono risultati sintetici di più fattori che, mutando in tutto od in parte, rendono inevitabile un risultato sintetico diverso. Donde il principio-limite della perpetuità dei Trattati compendiato nella sottintesa clausola

" rebus sic stantibus ", che deve naturalmente effettuarsi non intendendo quelle *res* in un senso letterale ed assoluto, ma come elementi precipui e genetici del Trattato del quale si tratta di assicurare o di limitare in tutto od in parte la durata.

Perchè un Trattato sia sostanzialmente valido, è necessario che l'oggetto ne sia giuridicamente, materialmente e moralmente possibile. Se una di tali condizioni inizialmente manca, viene a mancare fin da principio la validità del Trattato. Se una di tali deficienze si manifesta più tardi, il Trattato ne risulta infirmato e la parte contraente gravata da quello può a buon diritto denunciarlo. Il pericolo per la pace e per la giustizia deriva in tal caso dalla possibilità della unilaterale affermazione subbiettiva ed arbitraria di tale deficienza da parte dello Stato contraente che aspira a liberarsi dalle obbligazioni per esso derivanti dal Trattato. Infatti ciò che risulta secondo la esperienza e la ragione elemento incerto non è la generica possibilità o necessità di una revisione od abrogazione dei Trattati, ma la procedura che in tali casi debba seguirsi per impedire che la mala fede o l'arbitrio di una parte obbligata possa annullare la Convenzione che da questa era stata liberamente e solennemente stipulata. A tale risultato non si può giungere se non per mezzo del mutuo consenso delle parti che hanno stipulato il Trattato o del prudente arbitrio di una autorità distinta dalla personalità degli Stati interessati, e riconosciuta da questi e dai terzi Stati come competente a decidere la loro controversia analogamente alla competenza del giudice nelle controversie fra i cittadini di uno Stato.

Come sono stati finora annullati o modificati molti Trattati al mutar delle circostanze che ne aveano determinata la stipulazione? Eccezionalmente con accordi pacifici fra gli interessati, o colla decisione di un terzo designato a giudicare fra quelli da un loro compromesso. Nella massima parte dei casi invece colla guerra, per effetto della quale la parte soccombente deve adattarsi a subire in tutto od in parte la volontà dell'avversario vincitore adattandosi alle conseguenze della sconfitta e contribuendo, coll'adattamento della propria volontà costretta dal prevalere della forza avversaria, al tramonto dell'ordine contestato ed alla instaurazione di un ordine nuovo nei rapporti fra le parti in conflitto. In tali eventualità, sovente inevitabili nella vita sociale

degli Stati, la revisione dei Trattati, ammessa come una legittima possibilità nei rapporti internazionali e regolata anticipatamente nella iniziativa e nella procedura con norme ammesse da tutti gli Stati come giuste ed obbligatorie e fornite del presidio di sicure garanzie di obbiettività, non potrebbe evidentemente considerarsi come una minaccia, ma piuttosto come un mezzo di tutela della pace e della giustizia.

A ciò tende appunto l'articolo 19 del Patto della Lega delle Nazioni, che può considerarsi davvero una garanzia della pace perchè tende a sottoporre sempre ad una genesi pacifica quel fenomeno della decadenza dei Trattati che è immanente in tutta la storia delle relazioni internazionali. Secondo l'articolo 19 " l'Assemblea della Lega delle Nazioni può, di tempo in tempo, consigliare agli Stati che formano parte della Lega, la riconsiderazione di Trattati che siano diventati inapplicabili, e la considerazione di condizioni internazionali la cui continuazione possa costituire un pericolo per la pace del mondo ".

Lo Statuto della Lega delle Nazioni costituisce la prima parte di tutti i Trattati di pace. L'articolo 19, nel prevedere la riconsiderazione e la modificazione di patti e di condizioni, non distingue Trattati da Trattati e condizioni da condizioni, e si esprime in modo generale e senza limiti, estendendo la ammissione di tali possibilità di revisione e di riconsiderazione anche agli ultimi Trattati di pace, riconoscendo che anche questi non potranno essere eterni e limitandosi ad indicare la via che si dovrà seguire per accertare la necessità della revisione e per determinare la procedura che si dovrà seguire per conseguirla.

Dopo la adozione del Patto della Lega delle Nazioni non potrebbe pertanto affermarsi che l'accenno ad una revisione dei Trattati costituisca una minaccia per l'ordine internazionale e per la pacifica convivenza delle Nazioni. E la riprova di questa verità si ha nel fatto che l'imperativo categorico della evidenza ha, fin dal principio della entrata in vigore dei Trattati di pace, eliminato o modificato talune delle disposizioni in quelli stessi contenute. Basti accennare alla parte VII del Trattato di Versailles (art. 227-230). L'articolo 227 " metteva in istato d'accusa Guglielmo II per una suprema offesa contro la moralità internazionale e la santità dei Trattati ", ed un tribunale speciale do-

veva essere costituito per giudicarlo ed essere composto di cinque giudici (rispettivamente designati dai cinque Stati alleati ed associati) i quali avrebbero giudicato senza essere legati da alcun limite quanto alla pena da applicare. Gli Stati accusatori e giudici avrebbero richiesto al governo olandese la estradizione dell'imputato. Questa clausola che sottometteva, dopo finita la guerra, l'Imperatore ad una giurisdizione straniera e che lasciava agli avversari, giudici e parte ad un tempo, l'arbitrio di determinare la legge applicabile e misconosceva i diritti dei neutrali e la santità del diritto di asilo, risultò sin da principio pertinente alla categoria dei Trattati contemplati dall'articolo 19 del Patto come inapplicabili e restò infatti senza alcuna applicazione. La Germania negò il 29 Maggio 1919 ogni base legale a tale procedura giudiziaria, e ciò un mese prima della firma del Trattato di pace, notando che bisognava creare un diritto penale con efficacia retroattiva per attribuire una parvenza di fondamento giuridico a quel provvedimento. " Il governo tedesco, diceva quella nota, non può consentire che un tedesco sia sottoposto al giudizio di un Tribunale speciale straniero, sia condannato in applicazione di una legge eccezionale promulgata da Potenze straniere rispetto a lui solo, legge che condurrebbe alla sua condanna per atti che non potevano considerarsi delittuosi e punibili quando furono commessi ".

Così per l'articolo 228 che imponeva alla Germania l'obbligo di riconoscere " il diritto degli alleati di sottoporre al giudizio dei loro tribunali militari i tedeschi accusati di aver commesso atti in violazione delle leggi e degli usi della guerra con competenza e penalità inattaccabili nonostante qualsiasi provvedimento avvenuto od in corso davanti ai tribunali tedeschi o dei loro alleati ". Per l'articolo 228 il governo tedesco doveva obbligarsi a consegnare agli alleati ed associati tutte le persone accusate di aver commesso atti in violazione delle leggi e degli usi della guerra. La procedura doveva essere così regolata secondo l'articolo 229 per le persone imputate di aver commesso atti delittuosi contro i sudditi degli Stati alleati: se le vittime appartenevano ad uno degli Stati alleati od associati, gli imputati dovevano essere tradotti davanti ai tribunali di quello Stato; invece le persone imputate di atti delittuosi contro nazionali di

più Stati alleati od associati, dovevano essere tradotti davanti un tribunale costituito da giudici di tutti gli Stati ai quali appartenevano le vittime, coll'obbligo (art. 230) del governo tedesco di cooperare alla istruzione ed alla produzione delle prove prestandosi a tutte le richieste dei governi alleati. A tutto ciò il governo tedesco obbiettava che la sezione IX del codice penale germanico vieta la estradizione dei nazionali; che delle violazioni del diritto delle genti è responsabile lo Stato cui appartengono i militari colpevoli, e che lo Stato offeso non può rivolgersi per la punizione del colpevole e per le riparazioni dovute alle vittime se non che allo Stato cui l'imputato della violazione appartiene. La Germania si dichiarava pronta a giudicare e punire e disposta anche a lasciar decidere da un tribunale internazionale composto di giudici neutrali la questione preliminare se un atto compiuto durante la guerra sia tale da considerarsi una offesa alle leggi ed agli usi della guerra. La nota tedesca concludeva domandando che le violazioni imputate a sudditi di tutti i belligeranti fossero sottoposte al giudizio di un Tribunale internazionale nella costituzione del quale la Germania avrebbe dovuto essere trattata a parità di condizioni cogli altri Stati e che la competenza del tribunale internazionale dovesse essere limitata alla questione di diritto internazionale relativa al carattere delittuoso dell'atto in questione, restando poi il giudizio della persona rispettivamente imputata di quell'atto, riservato ai suoi giudici nazionali.

A ciò gli alleati opposero su ogni punto una risposta assolutamente negativa, sostenendo che le penalità inflitte secondo la procedura da loro pretesa avrebbero prodotto un salutare effetto preventivo della guerra ed, in ogni caso, di future violazioni delle norme del diritto di guerra. Poichè la decisione degli alleati era irremovibile, i delegati tedeschi tornarono alla metà di Giugno a Versailles colla convinzione che sarebbero stati costretti a firmare il Trattato senza la eliminazione di quelle clausole; ed Erzberger si pronunciò per la firma confidando in una futura revisione da conseguirsi col mezzo della Lega delle Nazioni. A lui (secondo la History of the Treaties of Peace del Temperley) “ il più “ rimarchevole „ fra gli uomini politici piuttosto mediocri che costituivano il gabinetto tedesco „, è stata dovuta la decisione pre-

valsa nella delegazione germanica di adattarsi alla firma del Trattato.

Il 23 giugno l'assemblea tedesca si riunì e votò e decise il tragico destino della Germania, come l'Assemblea nazionale francese aveva deciso nel 1871 a Bordeaux quello della Francia; ma nessuno fu capace di interpretare in quel momento i sentimenti della Germania come Victor Hugo nel 1871 aveva interpretato quelli della Francia. La ratifica del Trattato fu approvata con voti 237 contro 138 e 5 astenuti fra i quali erano l'ex Cancelliere Scheidemann ed il ministro Landsberg, ed essendo assente l'ex segretario per gli esteri Brockdorf Rantzau che si era già allontanato dalla Conferenza della pace con una protesta degna di essere ricordata per sempre nella storia.

La condizione della Germania appariva senza rimedio, a meno che il Trattato non fosse riveduto per mezzo della Lega delle Nazioni cui ancora la Germania non era ammessa. Ma, come nella vita materiale degli Stati non v'è dittatura che possa imporsi all'ineluttabile impero delle leggi economiche, così nella vita della società internazionale taluni capisaldi giuridici e morali resistono come torri che non crollano a qualunque imperversar di bufera. Senza intervento della Società delle Nazioni, le clausole contro le quali la Germania avea più fortemente resistito e che alla fine avea dovuto subire, restarono senza applicazione, risultando così fin dal principio automaticamente riveduto e modificato il Trattato di pace. L'Imperatore non fu estradato dall'Olanda e non fu giudicato da un tribunale internazionale alleato. I tedeschi accusati di aver commesso violazioni delle leggi della guerra non furono giudicati da tribunali nazionali o misti degli Stati alleati, ma bensì dalla suprema Corte tedesca alla presenza di delegati degli Stati alleati e il Trattato di pace entrò in vigore senza l'applicazione degli articoli 227-230 pur senza una esplicita modificazione pattuita dalle parti contraenti e senza un intervento invocato o spontaneo della Lega delle Nazioni.

La stessa sorte era serbata anche agli articoli 173-175 del Trattato di San Germano, agli articoli 157-159 del Trattato di Trianon ed agli articoli 118-120 del Trattato di Neuilly che corrispondevano agli articoli 228-230 di quello di Versailles. Nei Trattati di San Germano e di Trianon erano poi notevoli gli

articoli 176 e 160 che applicavano le stesse norme circa la imputabilità dei colpevoli di violazione delle leggi della guerra diventati sudditi di Stati successori dell'Austria e dell'Ungheria, ma in tal caso, anzichè pretenderne la consegna e il giudizio da parte del Tribunale speciale nazionale o misto degli alleati, ne affidavano il giudizio e la pena allo Stato cui ora appartenevano.

Se dunque quelle modificazioni delle parti dei Trattati relative alle penalità hanno potuto verificarsi quasi automaticamente per impossibilità, iniziale di applicazione, in una parte integrante del Trattato di pace quando, per dir così, ne era ancora calda la ratifica, a più forte ragione potrà ammettersi la possibilità di altre modificazioni nei limiti dal Trattato stesso preveduti e colle garanzie che saranno assicurate dalla iniziativa e dalla azione moderatrice della Società delle Nazioni.

2.

Il carattere prevalente negli antecedenti Trattati di pace era stato quello di *liquidare* col Trattato la crisi della guerra. Talora lo Stato vinto scompariva e il suo territorio era annesso a quello dello Stato vincitore o ripartito fra i vincitori; normalmente allo Stato vinto erano imposte rinunce e cessioni territoriali; gli si imponeva il pagamento di una indennità di guerra attribuendo al vincitore la facoltà di occupare a titolo di garanzia una parte del suo territorio finchè alle condizioni imposte dal Trattato di pace lo Stato vinto non si fosse completamente uniformato; occupazione però che, al completo adempimento di tali condizioni, doveva cessare. Ma, quando lo Stato vinto sopravviveva alla sconfitta, dopo aver fatto i sacrifici territoriali e finanziari che gli erano imposti dal Trattato di pace, i suoi diritti fondamentali restavano intatti sia in quanto si riferiva all'esercizio dei suoi poteri nel territorio che gli restava, sia nella integrità e nella esplicazione all'interno e all'estero della sua personalità complemente sovrana.

Ciò risultava dai Trattati di pace di Parigi del 30 maggio 1814, dall'Atto finale di Vienna del 9 giugno 1815 e dai Trattati di pace del 20 novembre 1815 che, come pena per la crisi

dei Cento giorni, passava per la Francia dai confini del 1° gennaio 1792 a quelli del 1790 e che all' articolo 4° fissava l' indennità di guerra della Francia a 700 milioni di franchi e nell' articolo 5° stabiliva la occupazione temporanea con un corpo di truppe alleate delle posizioni militari lungo le sue frontiere, però " sotto la riserva espressa che tale occupazione non avrebbe portato alcun pregiudizio alla sovranità del Re di Francia, né allo Stato di possesso riconosciuto dal presente Trattato „. Il corpo di occupazione non doveva eccedere i 150.000 uomini fissandosi la massima durata della occupazione a cinque anni ed ammettendo che potesse finire dopo tre anni per accordo fra i governi interessati; e così avvenne, per effetto delle Convenzioni concluse in conformità coll' articolo 9 del Trattato principale per la liquidazione dei reclami a carico del governo francese.

Lo stesso sistema è stato seguito nel Trattato di pace di Francoforte del 1871. L' articolo 1 dei Preliminari di pace del 26 febbraio di quell' anno determinava le cessioni territoriali della Francia alla Germania; l' articolo 2 fissava a cinque miliardi di franchi la indennità di guerra; l' articolo 3 determinava la graduale evacuazione dei territori francesi occupati dalle truppe tedesche stabilendo che, dopo pagati i primi due miliardi, l' occupazione, limitata a 50.000 uomini, si sarebbe ridotta a sei dipartimenti nord-orientali ed alla fortezza di Belfort, dipartimenti la cui amministrazione, dopo la ratifica del Trattato di pace, avrebbe dovuto, a termini dell' articolo 8, essere rimessa alle autorità francesi per tutta la durata della occupazione; e, ad escludere la possibilità di eventuali abusi come è stato quello della occupazione della Ruhr del 1923, l' articolo 9 stabiliva che le precedenti stipulazioni " non potessero dare alle autorità militari tedesche alcun diritto sulle parti di territorio francese da esse attualmente non occupate „.

Il definitivo Trattato di pace del 10 maggio 1871 confermava tali disposizioni negli articoli 7 e 8; la cui applicazione era determinata nei suoi dettagli dalla Convenzione di Versailles del 29 giugno 1872 che regolava il pagamento degli ultimi tre miliardi in quattro scadenze, l' ultima delle quali doveva effettuarsi al 1° marzo 1875 con facoltà del governo francese di anticipare il pagamento (articolo 1°) graduando, secondo il procedere

di questo, la evacuazione dei dipartimenti della Marna, della Alta Marna, delle Ardenne, dei Vosgi, della Mosa e della Meurthe e Mosella e del circondario di Belfort ancora occupati (articolo 3). Della facoltà di anticipare il pagamento integrale della indennità avendo approfittato la Francia, ne risultò la Convenzione di Berlino del 15 marzo 1873 per il pagamento completo anticipato del residuo della indennità di guerra ed il completo sgombero del territorio francese ancora occupato.

Tale risultato era stato non solo reso possibile, ma facilitato dalle disposizioni relative alla indennità di guerra diverse da quelle relative alle indennità ed alle riparazioni contenute nel Trattato di Versailles. La pace del 1871 fissava la indennità di guerra nella somma ben determinata di cinque miliardi di franchi. Limitata così con precisione la responsabilità finanziaria dello Stato vinto, doveva riuscire relativamente agevole a questo una grande operazione finanziaria che gli desse il modo di soddisfare completamente, anche prima dell' ultimo termine fissato dal Trattato di pace, l' impegno finanziario in quello assunto. Invece le Parti VIII e IX del Trattato di Versailles affermarono l' obbligo delle riparazioni estendendolo anche ai risarcimenti dei danni, affidandone la futura determinazione (articolo 233) ad una Commissione delle riparazioni ed estendendo l' obbligo delle riparazioni (annesso III°) anche ai danni causati con normale esplicazione delle ostilità nella guerra marittima e senza alcuna ammissione a questo riguardo di reciprocità.

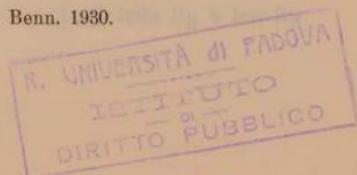
D' un lato dunque si aveva una interpretazione estensiva dell' obbligo delle indennità e delle riparazioni; dall' altro una mancanza di determinazione immediata dell' ammontare di queste, cui pur si dava un privilegio di precedenza su tutte le obbligazioni dello Stato tedesco. Ne doveva pertanto restare paralizzata tutta la vita economica della Germania con conseguenze che, per la inevitabile interdipendenza della vita economica, dovevano necessariamente estendersi anche agli altri Stati. Sotto questo rapporto è evidente la stretta analogia fra la economia privata e quella di uno Stato. Se un privato possiede un fondo del valore di un milione di lire gravato da un debito ipotecario di 200.000 lire, ed egli cerca un altro prestito di 100.000 da garantirsi sullo stesso fondo, è certo di poterlo ottenere a condizioni normali. Ma

se, nel domandare il secondo prestito, egli dovesse avvertire il capitalista richiesto che il fondo da ipotecarsi è già gravato da un debito X del quale non potrebbe indicare nemmeno approssimativamente l'ammontare, egli non potrebbe ottenere con la garanzia di quel fondo alcun prestito ulteriore. Per questa diversità di stipulazioni fra il trattato di pace del 1871 e quello del 1919 avvenne che, dopo la pace di Francoforte, Thiers potesse con ammirata rapidità trovare i mezzi necessari al pagamento anticipato dell'indennità di guerra dovuta alla Germania, e che invece dopo il 1919 la vita economica tedesca ed il credito dell'Impero restassero da quegli impegni indefiniti paralizzati, generando una crisi economica senza precedenti, la rovina di numerose classi della popolazione ed una incertezza di esistenza che tutti gli accorgimenti successivi del piano Dawes e del piano Young non sono riusciti ancora a diradare completamente.

All'assurdo degli articoli 227-230 circa le penalità, che appunto per il loro contrasto coi più elementari e fondamentali principi del diritto, non hanno potuto essere applicati, si aggiunse l'assurdo degli accorgimenti di un creditore che, credendo di intensificare la tutela dei suoi diritti, si adoperava per determinare la insolvenza del suo debitore. Così, fra le incertezze e le minaccie di collasso dello Stato debitore, si venne al piano Dawes e poi da due anni al piano Young che in parte lo attenuava. A quest'ultimo si venne dopo una dimostrazione *per assurdo* durata dieci anni della erroneità del sistema adottato. Soltanto nell'agosto del 1929 si manifestò la tendenza ad un accordo che non solo attenuasse ma precisasse la entità dei sacrifici cui la Germania doveva sottoporsi e che rivedesse anche la ripartizione dei suoi pagamenti tra gli alleati.

Nella prima seduta della Conferenza convocata all'Aia, il 6 agosto 1929 il Cancelliere dello Scacchiere Snowden respinse decisamente il piano preparato " per un completo e finale assetto del problema delle riparazioni " sostenendo che la Granbretagna non avrebbe potuto adattarsi alla perdita di 2 milioni e 400.000 sterline annue che le attenuazioni da concedersi alla Germania e la ridistribuzione dei suoi contributi fra gli alleati le avrebbe imposto. Dal 7 al 12 agosto continuarono le discussioni in seno alle due Commissioni politica e finanziaria costituite dai delegati e

il 12 le difficoltà parvero inasprite dalla dichiarazione del signor Stresemann che la Germania non avrebbe potuto accettare il piano Young senza la immediata evacuazione di tutta la zona renana. Il 16 agosto fu comunicata la prima proposta scritta dai quattro Stati alleati Francia, Italia, Belgio e Giappone al Cancelliere Snowden che la dichiarò ancora inaccettabile non superando essa il 30 % di quanto l'Inghilterra pretendeva. Il 22 agosto gli alleati presentarono una nuova proposta e il 26 agosto la sostituirono con un'altra che arrivava solo al 57 % delle richieste britanniche. Finalmente il 27 agosto si venne ad un accordo che attribuiva all'Inghilterra una annualità di 2 milioni di sterline invece dei 2 milioni e 400.000 sterline da essa richieste, facendo anche delle concessioni al delegato inglese in quanto si riferiva ai contributi tedeschi in natura. Deve notarsi però che in tuttociò prevaleva la sollecitudine per l'accordo circa la distribuzione delle prestazioni germaniche fra gli alleati, restando attenuato ma non liberato dalla eccessiva gravità e dalla troppo lunga durata l'onere imposto alla Germania. In ogni modo così qualche miglioramento si conseguiva; ma la dimostrazione della erroneità del sistema seguito per dieci anni dagli alleati sotto questo rapporto risultava poi chiaramente dalla critica di un autore non sospetto di spirito partigiano anti-alleato. Sir Andrew Mc Fadyean (1) notava non senza ironia che le condizioni accettate dai creditori col piano Young si avvicinavano molto a quanto i tedeschi stessi avevano offerto fin dai negoziati del 1919. La critica che quell'autore fa delle resistenze di allora che determinarono le incertezze e i turbamenti di questo decennio, è obbiettiva e persuasiva come poteva essere quella di un uomo che è stato segretario della delegazione britannica alla Commissione delle riparazioni dal 1920 al 1922, poi dal 1922 al 1924 segretario della Commissione Dawes, e da ultimo Commissario pei redditi dello Stato tedesco posti sotto controllo in applicazione del piano Dawes. Egli critica sopratutto l'opera degli alleati che " ad una amputazione necessaria e radicale, ha preferito una serie di piccole operazioni chirurgiche le quali non hanno avuto altro effetto se non quello di indebolire progressivamente l'ammalato "; e giudica che " se la politica

(1) Reparation Reviewed. London. Benn. 1930.

delle riparazioni fosse stata diversa, sarebbe stata risparmiata all' Europa una serie di turbamenti economici „.

La Granbretagna, egli dice, guarita più presto degli altri interessati dalla febbre bellica, era disposta ad una politica più ragionevole delle riparazioni, ma non fu secondata e non potè impedire quella occupazione della Ruhr che “ ebbe per solo risultato una nuova messe di odio „. Appena col piano Dawes si cominciò a passare da un ambiente politico di distruzione ad un ambiente economico di ricostruzione. Il Mc. Fadyean, pur impressionato dalla lentezza colla quale il piano Dawes era venuto applicandosi e dalla mancanza di una dimostrazione sicura della sua giusta proporzione, fu tra quelli che non contribuirono a rimettere in questione il piano colla Commissione Young. Questa non trovò per la Germania un rimedio, ma un palliativo. Per trentasei anni essa deve pagare una annualità di 2 miliardi e 50 milioni di marchi invece di 2 miliardi e 500 milioni, più un supplemento da determinarsi di volta in volta. Per il periodo successivo di 22 anni una annualità di 1 miliardo e 565 milioni di marchi invece di una annualità di 1 miliardo e 450 milioni di marchi. Per la prima volta dopo l' armistizio l' obbligazione della Germania è chiaramente definita in ammontare e durata invece di essere indeterminata e indefinita, cessando il controllo straniero sulle sue finanze; ed a quello si sostituisce la Banca dei compensi internazionali col grande vantaggio politico della anticipazione dello sgombero delle zone renane. Ma, pur essendo l' ultimo accordo un grande miglioramento in confronto di quelli antecedenti, resta sempre, in confronto cogli accordi analoghi degli antecedenti Trattati di pace, la differenza che alla fine della guerra non si è provveduto ad eliminarne le conseguenze nel più breve tempo possibile nei rapporti fra gli Stati che in quel momento cessavano di essere nemici, prolungando invece prima l' accertamento delle responsabilità e delle riparazioni e poi l' esaurimento di queste. In tal guisa i vinti restavano tributari degli Stati vincitori al di là di quel periodo di tempo oltre il quale il ricordo del conflitto, delle sue cause e delle sue vicende si attenua e nuovi fattori di opposizione e di affinità diventano operanti come elementi genetici di nuove affinità e di nuovi aggruppamenti nei rapporti fra gli uni e gli altri Stati.

Il sistema seguito negli antecedenti Trattati di pace determinando ed effettuando immediatamente l'assetto territoriale e il sacrificio finanziario dei vinti, facilitava tale ristabilimento dell'equilibrio pacifico nei rapporti internazionali. Invece il sistema seguito nel 1919 prolungava l'incertezza dell'assetto pacifico appunto con quelli elaborati e differiti provvedimenti che, nell'intento di chi li escogitava e li imponeva, avrebbero dovuto renderlo più sicuro. Dopo il 1871 nessuna contestazione poteva sorgere circa la indennità di guerra stabilita in una somma precisa con precise date di successive scadenze. Dopo il 1919 le contestazioni circa le riparazioni continuavano ed anche ora non accennano a finire del tutto. Ai primi provvedimenti succedeva il piano Dawes; a questo il piano Young che parve per un momento definitivo ed ora anche questo viene dichiarato da più parti ineffettuabile e della necessità della sua revisione si faceva interprete anche di recente il Dottor Augusto Weber capo della Staatspartei tedesca, che, pur invocando nella politica interna lo sforzo necessario per adeguare le uscite alle entrate che si impone nella amministrazione di uno Stato come in quella di un privato, dimostrava necessaria una revisione che impedisse l'assorbimento dalle riparazioni di tutte le risorse della Nazione. Ed egli sosteneva che tale revisione interessava non meno il popolo tedesco che i suoi avversari, perchè era il solo mezzo per prevenire il maturarsi della insolvibilità del debitore prima della estinzione del suo debito ed il precipitare verso una nuova catastrofe.

Nè tale minaccia deriva dalle sole condizioni finanziarie ed economiche; perchè, sostituendosi un criterio di pena inflitta per violazioni del diritto, al criterio di riparazione per un danno subito nel corso della guerra, ed aggiungendovisi una definizione di norme imperative e di violazioni punibili ispirata da criteri unilaterali e subbiettivi, in non piccola parte derivati o rafforzati dalla propaganda di guerra continuata anche dopo la stipulazione della pace, si prolungava indefinitamente circa le cause della guerra una controversia ed una politica che rendeva molto più difficile che non fosse stato dopo le grandi guerre antecedenti il ristabilimento dei rapporti normali e dei sentimenti pacifici tra gli Stati ed i popoli che si erano combattuti sui campi di battaglia.

3.

Un difetto analogo a quello notato nelle condizioni finanziarie dei Trattati di pace, si riscontra, con più gravi conseguenze, specialmente nei riguardi della Germania, nelle disposizioni di quei Trattati di ordine territoriale e politico. Finchè alla Germania si imponeva la retrocessione alla Francia dell' Alsazia e della Lorena e l' abbandono della Posnania e di una parte della Slesia alla Polonia e finchè con un territorio che apparteneva all' Impero Austro-Ungarico si costituiva la Repubblica Ceco-Slovacca, i Trattati di pace del 1919 non differivano da quelli anteriori, perchè al rapporto precedente di sovranità territoriale si sostituiva in quei territori un rapporto diverso certo e ben definito. Ma in altri territori tolti alla Germania, specialmente col proposito di indebolirla economicamente o militarmente, si sono creati rapporti incerti di sovranità territoriale e modi incerti e complicati del suo esercizio, ed in altri territori che pur continuavano ad appartenere agli Stati vinti, si limitarono e modicarono indefinitamente gli attributi che normalmente derivano dalla sovranità territoriale.

Il primo difetto risulta dalle disposizioni relative a Memel, a Danzica ed al territorio della Saar. Coll' articolo 99 del Trattato di pace " la Germania rinunciava in favore delle principali Potenze alleate ed associate al territorio di Memel, impegnandosi ad accettare l' ordinamento che quelle Potenze vi avrebbero dato ". Il 16 Febbraio 1923 la Conferenza degli Ambasciatori provvedeva a tale destinazione attribuendo il distretto di Memel alla Lituania sotto certe condizioni, principale quella che il porto di Memel dovesse considerarsi di interesse internazionale. Alle obbiezioni tedesche insistenti sul fatto che la popolazione del distretto di Memel è in maggioranza germanica e che la città è esclusivamente tedesca, si era risposto che era lituano il carattere storico ed etnico del territorio e che il porto costituiva il solo sbocco marittimo della Lituania. Quel Distretto fu trasferito alle Potenze alleate che provvidero alla sua amministrazione con un commissario francese fino alla sistemazione definitiva accettata dalla Lituania coll' accordo di Gine-

vra del 15 Marzo 1924. Così la sovranità sul territorio di Memel passava alla Lituania colla riserva di una parziale autonomia e con disposizioni speciali di tutela per gli interessi polacchi. Il Distretto ha una superficie di 2798 chilometri quadrati e 150.000 abitanti ai quali è stata estesa dalla Convenzione del 1924 l'applicazione delle disposizioni del Trattato colla Polonia per la tutela delle minoranze; ma col difetto che, non essendo il distretto di Memel uno Stato, ma un territorio dello Stato lituano pur dotato di locali autonomie amministrative, non ebbe riconosciuta la personalità internazionale necessaria per poter adire direttamente a tutela dei suoi eventuali reclami la Lega delle Nazioni. Dalla stipulazione del Trattato di pace alla sua assegnazione nel 1924, il Distretto di Memel era stato un condominio delle principali Potenze alleate; successivamente è diventato un distretto lituano con amministrazione speciale, restando per la nazionalità degli abitanti un frammento di Germania, per la costituzione politica una provincia lituana con regime di autonomia, e mancando della personalità necessaria per far valere direttamente i diritti garantiti al Distretto dai Trattati o da questi come conseguenze necessarie risultanti, nei rapporti internazionali.

Non minori ambiguità risultarono dalle disposizioni degli articoli 100-108 del Trattato di Versailles relativamente a Danzica. La Germania rinunciava in favore delle Potenze alleate a tutti i suoi diritti su tale territorio; ma questo non diventava perciò un piccolo Stato indipendente, qualificato o no dalla neutralizzazione; nè diventava una nordica Gibilterra annessa da una delle Potenze alleate o posseduta da tutte in condominio; bensì (art. 102) di Danzica e del suo territorio si faceva una *Città libera* subordinata alla protezione della Lega delle Nazioni sotto la cui garanzia era posta anche la sua Costituzione che doveva elaborarsi dai rappresentanti della Città d'accordo con un Alto Commissario nominato dalla Lega delle Nazioni. Ma la qualità di ente autonomo protetto dalla Società delle Nazioni, al cui Alto Commissario residente nella città era attribuita competenza a risolvere in prima istanza tutte le eventuali controversie fra la Città libera e la Polonia, era modificata e complicata dai diritti che gli articoli successivi attribuivano in quella allo Stato

polacco. La città di Danzica dovea costituire con questo una unione doganale; la Polonia doveva godere l' uso illimitato di tutte le sue vie di acqua e dei porti e bacini necessari per le sue importazioni ed esportazioni; alla Polonia erano assicurati il controllo e la amministrazione della Vistola e delle comunicazioni ferroviarie e di quelle postali, telegrafiche e telefoniche fra la Polonia ed il porto di Danzica colla facoltà di migliorare queste vie di comunicazione e di trasporto e di poter assumere in locazione o comperare (e quindi espropriare a titolo di pubblica utilità) fondi ed altre proprietà necessarie per effettuare quei miglioramenti. Inoltre il Trattato da negoziarsi a tal fine fra la Polonia e la Città libera, dovea provvedere perchè in questa nessuna diversità di trattamento fosse possibile per i cittadini polacchi o per gli abitanti di origine polacca, che li differenziasse dai pertinenti alla Città libera, e finalmente perchè il governo polacco fosse incaricato di gestire i rapporti internazionali di Danzica (art. 104) e di proteggere i suoi cittadini all' estero. Tutte le proprietà statali dell' Impero germanico o dei singoli Stati tedeschi esistenti nel territorio della Città libera, passavano alle Potenze alleate coll' arbitrio di queste di trasmetterle o alla Polonia o alla città di Danzica.

Questa dunque, per effetto del Trattato di pace, cessava di appartenere allo Stato tedesco, ma non diventava nè una provincia polacca, nè uno Stato libero nel vero senso della parola, bensì un frammento di Stato pertinente alle Potenze alleate con un mandato di rappresentanza o di protezione internazionale conferito da queste allo Stato polacco. Ne dovea dunque risultare una frequente occasione di incertezze ed un vivaio di controversie fra il protetto ed il protettore. I vincitori, non volendo incorporare quella città nel territorio polacco perchè la sua popolazione era completamente tedesca, ricorrevano, per toglierla alla Germania, ad uno specioso argomento storico, cioè al fatto che nel 1454 la città si era posta sotto protezione polacca e che soltanto dal 1772 aveva appartenuto alla Prussia [1].

---

(1) V. Amtliche Urkunden zum Vertrage zwischen der freien Stadt Dantzig und der Republik Polen von November 1920. Zusammengestellt und herausgegeben von Senat der freien Stadt Danzig. — Danzig. Kafermann 1920, I vol. di 249 pag.

Per effetto di questo ambiguo ordinamento, la città di Danzica gode la piena capacità nelle sue relazioni colla Società delle Nazioni e colla Polonia, ma quanto alle sue relazioni cogli altri Stati la nuda capacità ne resta praticamente annullata dal mandato irrevocabile attribuito alla Polonia di gestire i suoi rapporti esteriori. A tale proposito non è senza importanza notare l'equivoco generato dal titolo attribuito dalla Polonia al suo rappresentante nella Città libera. Dal Trattato di Versailles esso è designato come “ rappresentante diplomatico della Polonia „. Invece dalle autorità polacche esso venne detto “ commissario generale „. Ed a ragione osservava il Mac Donnell, già Alto Commissario della Lega per la Città libera, che questa designazione può generare confusione anche nella pretesa e nell'esercizio delle attribuzioni fra due ufficiali pubblici, quello della Lega e quello della Polonia, i cui poteri e le cui sfere di competenza sono del tutto diversi. La fondatezza di questa osservazione, non relativa ad una pura coincidenza verbale ma ad una tendenza sostanziale rivelata da quella coincidenza a varcare l'orbita delle rispettive competenze, era dimostrata anche da una questione che lo stesso Mac Donnell avea dovuto risolvere mentre vi esercitava le funzioni di Alto Commissario. Secondo il Trattato di Versailles, la Polonia ha la facoltà di mantenere un proprio ufficio postale a Danzica solo in quanto si tratta di curare le proprie comunicazioni postali con Danzica o attraverso a quella città fra la Polonia e località con quella città in comunicazione marittima; ma tale facoltà non implicava il diritto per la Polonia di istituirvi un servizio incaricato di gestire tutte le comunicazioni postali fra Danzica e la Polonia. Ciò pretendeva la Polonia ricorrendo in tale argomento al fatto compiuto, cioè all'aver essa stabilite cassette postali polacche le cui scritte furono cancellate in segno di protesta da cittadini danzichesi. Donde reclamo del governo polacco e risposta del governo di Danzica che, pur deplorando l'atto in quanto si riferiva alla cassetta postale fissata al palazzo della rappresentanza polacca la cui lesione ne offendeva i privilegi estraterritoriali, negava il diritto della Polonia di gestire nella città i servizi postali e a tale risposta del governo di Danzica corrispondeva l'Alto Commissario decidendo la questione in suo favore. Ma secondo il diritto statutario della Città libera, perchè

tale soluzione dell'Alto Commissario diventasse definitiva era necessario che le due parti contendenti fossero d'accordo per accettarla. Non essendo d'accordo la Polonia, la decisione dell'Alto Commissario non poteva considerarsi obbligatoria e la decisione definitiva spettava al Consiglio della Lega delle Nazioni. Questo esempio basta per illustrare la complessità e la incertezza dei rapporti della Città libera nella esplicazione della sua attività costituzionale ed amministrativa. In caso di conflitto fra i rappresentanti ed il rappresentato nei rapporti internazionali, la volontà del rappresentante (Polonia) prevale ed in tal caso è aperto, nel dissenso delle due parti, l'àdito all'intervento dell'Alto Commissario della Società delle Nazioni o come conciliatore o come giudice in prima istanza, e infatti questo a termini della Convenzione del 9 Gennaio 1920 (art. 29) può provocare la nomina del presidente del Consiglio del porto da parte del Consiglio della Lega delle Nazioni se i due governi non possono venire ad un accordo per la scelta.

Il ricorso alla Corte di Giustizia internazionale per parere consultivo sul servizio postale polacco nella città libera e quello relativo ai reclami presentati dai funzionari ferroviari danzichesi contro la amministrazione polacca davanti ai tribunali di Danzica, in rapporto col diniego di competenza di questi tribunali opposto dalla Polonia, sono esempii eloquenti della incertezza della condizione della Città libera nella esplicazione concreta della sua attività. La Polonia opponeva la incompetenza dei tribunali danzichesi perchè l'Accordo relativo agli impiegati stipulato fra le due parti non era stato effettuato in Polonia sotto forma di legge dello Stato. La Alta Corte di Giustizia negava che la Polonia potesse prevalersi come argomento contro la competenza dei tribunali danzichesi di una obbiezione fondata sulla mancata esecuzione da parte del Governo polacco di una obbligazione risultante per esso da un incontestabile impegno internazionale. Parlando di tali conflitti complicanti quelli che derivano fra la Polonia e la Germania dalla esistenza di quel corridoio polacco che ha privato di continuità il territorio tedesco, il Reventlov deputato al Reichstag e membro della Commissione per gli Affari Esteri, denunciava testè il " modus vivendi " preferito per assicurare la pace in quei territori come un " modus moriendi " ed attribuiva

a questo e ad altri residui dello stato di guerra in tempo di pace la relativa vittoria riportata dal partito nazionalista nelle elezioni germaniche.

Anche nel caso di Danzica si è creata una entità ambigua che i giuristi anche più esperti e sottili sono discordi nel definire e nell'attribuire ad una o ad altra categoria di soggetti del diritto internazionale, perchè la attribuzione non può risultare certa e ben definita dal confronto tra le varie norme del suo ordinamento. Ciò risulta confermato anche dalle conclusioni inadeguate di uno studio su tale argomento dovuto ad una delle persone più competenti, il professore Redslob della Università di Strasburgo [1] : " La Pologne n'a pas de pouvoir étatique sur Danzig. Elle est copartageante, à titre international, du pouvoir étatique de la ville. C' est un Traité qui règle les rapports entre les deux partenaires, ce qui n' empêche que la conclusion de ce Traité resulte des nécéssités préalables. Pour Danzig la contrainte est psychologique ; la contrainte est dans le fait que l' acceptation du Traité répresente pour la Ville la condition sine qua non de son avénement à l' autonomie ; quant à la Pologne, elle est poussée dans la voie de l' accord par la Paix de Versailles, car en ratifiant cette Paix, elle a souscrit un pactum de contraendo ".

Deve notarsi poi che da Danzica non può pretendersi con certezza la condizione di partecipante alla Società delle Nazioni, ma bensì quella di ente legato alla Società delle Nazioni in virtù del Patto della Lega e dei Trattati di pace. Queste stipulazioni non attribuiscono in modo assoluto alla Città libera la possibilità di adire liberamente col suo ricorso la Società delle Nazioni. Infatti il Consiglio, adottando il 6 settembre 1929 una procedura modificata circa tali ricorsi, decideva che non possano iscriversi al suo ordine del giorno questioni relative alla conclusione od alla adesione a Trattati interessanti la Città libera di Danzica se non quando l' Alto Commissario le giudichi incompatibili sia coi termini della Convenzione di Parigi fra Danzica e la Polonia del 9 novembre 1920 sia collo Statuto della Città libera,

---

(1) Redslob. Le Statut international de Danzig. Revue de droit international et de législation comparée, 1926, pag. 126-156.

ovvero se un membro del Consiglio della Lega faccia domanda perchè la questione sia presa in esame.

L'Alto Commissario, nominato per tre anni e riconfermabile, risiede a Danzica; è a carico della Città libera e dello Stato polacco; decide in prima istanza tutte le contestazioni fra Danzica e la Polonia, ciascuna delle quali può appellare dalla sua decisione al Consiglio della Società delle Nazioni che decide in ultima istanza. Esso invia i suoi rapporti al Consiglio, ne segue le istruzioni e verso di quello è responsabile. Le sue attribuzioni risultano dal Trattato di Versailles (art. 103), dall'articolo 9 della Convenzione polono-danzichese del 9 novembre 1920 e dagli altri accordi fra Danzica e la Polonia, nonchè da una serie di risoluzioni del Consiglio: per esempio quelle concernenti la fabbricazione, il deposito ed il trasporto a Danzica del materiale bellico, la conclusione da parte della Città libera di prestiti all'estero ed il diritto di veto ai Trattati internazionali relativi alla Città libera. Per effetto di altre risoluzioni del Consiglio (1923-1925) alla Città libera ed alla Polonia nelle loro controversie non è consentito il ricorso ad una azione diretta. Quando un accordo fra loro risulti impossibile, si sostituisce la competenza a decidere in prima istanza dell'Alto Commissario. Anche prima di presentare appello al Consiglio della Società delle Nazioni contro una decisione dell'Alto Commissario, le due parti devono, sotto gli auspici di questo, tentare un negoziato diretto. Se questo non approda ad un risultato positivo, ciascuna delle parti deve astenersi dal tentativo di produrre unilateralmente un fatto compiuto, ma deve attendere le decisioni del Consiglio che può consultare in proposito le organizzazioni tecniche della Società delle Nazioni. I cittadini della Città libera possono pure domandare che siano fatte pervenire le loro petizioni al Consiglio, che decide in proposito con una procedura speciale.

Da tutto quanto si è esposto resta dimostrato, anche nei riguardi della Città libera di Danzica, l'effetto della ambiguità di talune disposizioni dei Trattati di pace, la incertezza di molti rapporti che ne risultano e la deficiente tutela di taluni diritti, incertezza determinante un malessere ed una aspirazione a migliore ordinamento nella Città libera e con questo nella popolazione tedesca dell'Impero che, quanto meno son tutelati quei di-

ritti, tanto più continua a considerare quella Città libera come una parte delle sue terre irredente.

4.

Per altra guisa sono in contrasto colla necessità che rapporti certi e ben definiti debbano risultare sempre da un Trattato di pace degno di questo nome, e colla necessità di evitare, coi patti, combinati od imposti, incertezze e germi di nuovi dissidi e conflitti, le disposizioni relative al territorio della Saar che, con una superficie di 1888 chilometri quadrati ha una popolazione di 774.546 abitanti che dal censimento del 1910 erano risultati quasi totalmente di lingua tedesca.

I diplomatici alleati che negoziarono la pace dopo la sconfitta napoleonica aveano lasciato quel territorio alla Francia consentendole la frontiera occidentale del 1792; dopo i Cento giorni quel territorio le fu tolto e le furono assegnati i confini del 1790. In entrambi i casi si era avuta una delimitazione territoriale concreta e definitiva. Tutt'altro si fece (cogli articoli 45-50 e Annesso) nella pace di Versailles. Le miniere di carbone di quella regione venivano cedute in modo assoluto, definitivo e libere da ogni onere (art. 45) dalla Germania alla Francia nei limiti territoriali indicati all'articolo 48. Nel tempo stesso la sovranità del territorio non era ceduta alla Francia nè ceduta in via assoluta, come per Danzica, alle Potenze alleate, ma il governo ne era provvisoriamente abbandonato alla Società delle Nazioni (art. 49) che lo doveva esercitare (Annesso Cap. II) col mezzo di una Commissione residente nel territorio, composta di un francese, un abitante del territorio amministrato e tre membri appartenenti ad altri Stati escluse la Francia e la Germania. A tale Commissione erano attribuiti i pieni poteri di un governo così nei rapporti interni come per la tutela all'estero dei diritti ed interessi del territorio amministrato e dei suoi abitanti, applicandovi le leggi in vigore al momento della trasmissione dei poteri di governo, leggi modificabili poi dalla Commissione dopo *consultazione* (e non decisione) da parte della rappresentanza della popolazione. La nazionalità degli abitanti non era modificata; il territorio

però era provvisoriamente incorporato nel regime doganale francese con corso legale della moneta francese. Tale regime provvisorio dovea durare quindici anni, trascorsi i quali la popolazione dovrà esser chiamata a dare un voto che sarà formalmente ma non sostanzialmente un plebiscito. Infatti (Annesso Cap. III, art. 34) il voto dovrà soltanto *indicare i desideri della popolazione* circa queste tre soluzioni: *a*, trasformazione del regime provvisorio in regime definitivo; *b*, unione colla Francia; *c*, unione colla Germania. Dopo questa votazione, cui potranno partecipare senza distinzione di sesso, tutti quelli che erano residenti nel territorio alla data della firma del Trattato e che abbiano raggiunta la età di almeno vent'anni, la Lega delle Nazioni (art. 35) deciderà, fra le tre soluzioni, tenendo conto dei desideri espressi dagli abitanti, però con perfetta libertà di adottare l'una o l'altra soluzione per la totalità o per una parte del territorio amministrato. Nel caso di decisione favorevole al ritorno del territorio alla Germania, questa dovrà riscattare le miniere pagandole in oro al prezzo fissato da tre periti scelti uno dalla Francia, uno dalla Germania ed uno dal Consiglio della Società delle Nazioni che decideranno a maggioranza di voti. Però anche (art. 37) dopo l'eventuale riscatto delle miniere, lo Stato francese ed i cittadini francesi conserveranno la facoltà di acquistare le quantità di carbone estratto dal bacino della Saar corrispondenti ai loro bisogni industriali e domestici. Circa l'ammontare degli acquisti la durata dei contratti e la fissazione dei prezzi, saranno stabilite condizioni eque dal Consiglio della Società delle Nazioni.

La Commissione di governo, che dal 1 aprile 1930 al 1 aprile 1931, è costituita dai signori Ernroorth finlandese, Kossmann abitante del territorio della Saar, Morize francese, Vezensky cecoslovacco e Sir Ernesto Wilton inglese presidente, è responsabile verso il Consiglio della Società delle Nazioni; e questo, fino all'assetto definitivo del territorio, conserva i poteri di un fidecommissario per l'esercizio della sovranità nella regione. Sotto tale sorveglianza la Commissione di governo nomina e revoca i funzionari, costituisce gli organi amministrativi che giudica necessari, amministra e sfrutta le ferrovie, i canali ed i vari servizi pubblici, provvede alla amministrazione della giustizia, istituendo

una Corte di Appello per completare nei limiti del territorio la possibilità di revisione delle sentenze emanate dai tribunali, sorveglia le scuole, preleva le imposte e risolve le questioni relative alla interpretazione delle disposizioni del Trattato di Versailles concernenti il governo del territorio.

Da principio la ripugnanza per il regime provvisorio fu attenuata nella popolazione dai vantaggi materiali che per esssa ne derivavano; esenzione della regione dalla occupazione militare alleata delle provincie renane; esenzione degli abitanti dal servizio militare e non mutamento per quindici anni della loro cittadinanza. La Commissione di governo assunse il 26 febbraio 1920 i poteri che nell'esercizio erano analoghi a quelli derivanti dalla sovranità, o dal mandato *c*. Il primo problema di cui si impose la soluzione al governo, fu quello della condizione dei pubblici ufficiali del territorio circa i quali fu deciso il 16 marzo 1920 di tenerli in prova sotto la condizione di un particolare giuramento di fedeltà. Il 10 maggio il governo germanico, dopo laboriosi negoziati, permise a quel gruppo di impiegati di continuare il loro servizio alle dipendenze della Commissione di governo a quelle condizioni; ma la Commissione volle stabilire per loro norme di stipendio e di pensione diverse da quelle della legge tedesca. Non appena tale innovazione venne effettuata con una legge del 29 luglio 1920, si ebbe uno sciopero di otto giorni di tutti gli impiegati della regione. Lo sciopero minacciando di estendersi alle miniere, si proclamò lo stato d'assedio e la Commissione si rivolse al generale comandante la guarnigione francese che domò lo sciopero con l'opera delle corti marziali e con una serie di espulsioni dal territorio, misure successivamente attenuate solo in parte dalla Commissione di governo, ma che bastarono a suscitare una forte reazione negli abitanti non solo per la loro gravità, ma anche per il diffondersi della convinzione che il mantenimento di una guarnigione francese non fosse più giustificato dopo l'instaurazione del nuovo regime provvisorio. Contro questi reclami il governo francese comunicò ripetute proteste alla Società delle Nazioni, mentre la Commissione di governo dal canto suo sosteneva che il territorio non disponeva di risorse sufficienti per poter organizzare una propria forza armata adeguata alla tutela dell'ordine, aggiungendo che alla popolazione

dovea bastare la assicurazione che si sarebbe ormai desistito dal ricorso alle Corti marziali data con Decreto della Commissione del 28 giugno 1921.

Al sommo dell'ordinamento giudiziario del territorio della Saar era posta, con esclusivo potere giurisdizionale, la Corte d'Appello già istituita nel giugno 1920, sotto la presidenza del giurista svizzero Nippold assistito da due giudici svizzeri, due alzaziano-lorenesi, due indigeni della Saar, un belga, un olandese, un cecoslovacco ed un lussenburghese. Il Consiglio della Società delle Nazioni riconobbe però come giustificato anche il reclamo degli abitanti contro il mantenimento della guarnigione francese e nel giugno 1929 incaricò la Commissione di governo di riferire periodicamente anche circa la progressiva riduzione di quella guarnigione e la formazione di una gendarmeria locale. Infatti dal rapporto presentato nel marzo 1922 dal Presidente della Commissione di governo, risultava che la guarnigione francese era diminuita nel febbraio 1920 da 7977 a 2736 uomini. Però nell'aprile 1923, in seguito allo sciopero minerario, quella forza era risalita a 4000 uomini, ridestando il risentimento della popolazione. E questo era stato già acuito quando il 10 luglio 1920 la Commissione di governo aveva invitato il governo francese, che il 23 agosto aveva aderito, a tutelare all'estero i diritti e gli interessi degli abitanti della Saar, provocando anche le proteste del governo germanico che vi ravvisava un provvedimento tendente a compromettere la definitiva attribuzione del territorio e la definitiva cittadinanza della popolazione.

Il conflitto fu aggravato il 28 giugno 1921 quando un Decreto della Commissione di governo definiva la condizione legale degli " abitanti della Saar ", sulla base di almeno tre anni di residenza nella regione, colla conseguenza della attribuzione di eguaglianza di diritti civili e politici cogli abitanti originari e di intangibilità del rapporto di cittadinanza. Tale Decreto, che a primo aspetto pareva dovesse essere immune da ogni critica, suscitava la apprensione degli abitanti della Saar, come tendente a compromettere al termine dei quindici anni i risultati del plebiscito; perchè se anche i residenti non tedeschi diventavano dopo tre anni, nel senso del Trattato di pace, abitanti della " Saar ", veniva aperto l'adito, colla immigrazione di operai

francesi, a determinare nel senso desiderato dalla Francia i risultati del plebiscito. Tale eventualità doveva però ritenersi esclusa dalle disposizioni stesse del Trattato di Versailles che limitavano il diritto di partecipare al plebiscito alle persone che erano residenti nella regione al momento della firma del Trattato e che ponevano il futuro plebiscito sotto il controllo della Lega delle Nazioni. Ad eliminare però tali apprensioni il Consiglio della Società delle Nazioni incaricava il 26 settembre 1922 un suo Commissario, lo svizzero M. A. Bonzon di provvedere alla redazione e conservazione dell'elenco degli abitanti del Bacino della Saar che nel giugno del 1919 aveano raggiunto l'età di cinque anni. Un decreto sanzionante le misure da quel Commissario adottate, fu emanato dal Consiglio della Società delle Nazioni il 23 aprile 1923 e pubblicato nel territorio della Saar il 9 maggio. Così si conciliò la applicazione delle disposizioni del Decreto del 28 giugno 1921 relative alla cittadinanza locale con quelle del Trattato di Versailles relative al plebiscito, non estendendo il diritto di parteciparvi a quegli abitanti che, dopo tre anni di residenza, erano investiti di tutti gli altri diritti connessi colla cittadinanza locale non escluso quello elettorale. In relazione con questo la Commissione di Governo provvide il 24 marzo 1922 alla costituzione di due Corpi rappresentativi: un Consiglio consultivo elettivo di trenta membri ed un comitato superiore di otto membri. Alla Assemblea elettiva fu negato così il diritto di interpellanza come quello di iniziativa; sicchè, avendo la Assemblea nella sua prima sessione deliberato di propria iniziativa alcune proposte, la Commissione di governo non vi diede corso e le lasciò senza risposta. Così alla popolazione del territorio della Saar nel periodo di quindici anni assegnato al regime provvisorio, non erano lasciate che prerogative di carattere consultivo in quanto si riferiva sia alla attività legislativa ed amministrativa durante quel periodo di governo, sia alla determinazione della sorte definitiva del territorio quando quel periodo sarà trascorso.

Frattanto la occupazione franco-belga della Ruhr provocava nella Saar uno sciopero cui partecipavano 100.000 operai delle miniere e che durava dal 5 febbraio al 15 maggio 1923. Donde l'aumento della guarnigione francese ed un Decreto del 7 marzo

che limitava, comminando ai colpevoli gravi penalità, la libertà di parola e di stampa. Nella Seduta del Consiglio della Società delle Nazioni del 23 aprile 1923 il delegato svedese Branting e quello inglese Wood criticarono severamente quelle misure che furono invece difese dal rappresentante francese Hanotaux e dal pur francese Rault che parlò a nome della Commissione di governo. Il governo inglese appoggiò le proteste e la domanda di una inchiesta che si decise però non fosse fatta nel territorio della Saar, per evitare il pericolo di esautorarvi la Commissione di Governo, ma si facesse invece direttamente alla propria sede dal Consiglio della Società delle Nazioni. Tutti i membri della Commissione di Governo della Saar furono citati a Ginevra, ed in due sedute il Consiglio sottopose a particolare esame il loro operato, rinunciando il Consiglio, in seguito alla opposizione francese, a citare ed interrogare anche i rappresentanti elettivi delle popolazioni. Il Consiglio, esaurita la inchiesta, si è limitato a lasciare alla Commissione di governo la facoltà di decidere quando si potesse tornare nel territorio da essa amministrato alla normalità delle leggi e dei rapporti ed a ricordare alla Commissione la sua responsabilità verso la Società delle Nazioni nella esplicazione delle sue funzioni risultanti dal Trattato di pace.

Il Decreto del 7 marzo 1923 aveva inasprito il malcontento tanto nella regione della Saar, quanto in Germania, contro la Commissione di governo che era accusata di dimenticare il suo carattere internazionale per ispirarsi sempre più alle tendenze ed alle aspirazioni francesi. Al membro danese della Commissione di governo si faceva la accusa di essere esclusivamente sotto la influenza francese; al presidente della Commissione di Governo Rault si faceva la medesima accusa oltre all' appunto di non tenersi in contatto con alcuno degli abitanti e di essere sempre circondato da ufficiali francesi. Di questi reclami si faceva interprete nella Camera dei Comuni il deputato Smith nella seduta del 2 marzo 1925 esortando il ministro Chamberlain ad insistere nella adunanza del Consiglio della Lega delle Nazioni indetta per il 9 di quel mese, perchè il Rault fosse sostituito da un neutrale nella Presidenza della Commissione della Saar, ritenendo egli impossibile che fra i membri della Commissione non si potesse trovare altro presidente adatto che un francese od un belga. La

popolazione della Saar protestava contro il perdurare della guarnigione francese e contro le indebite pressioni che si esercitavano nelle scuole per estendervi l'insegnamento della lingua francese e perchè le scuole fondate, a termini del Trattato, per gli impiegati delle miniere, erano sfruttate come istituti di propaganda. Nel dicembre del 1926 l'Assemblea del partito del centro di Saarbrücken si faceva interprete di questi lamenti approvando alla unanimità una risoluzione da rendere pubblica e da indirizzarsi a Ginevra alla Lega delle Nazioni nella quale si esprimeva " la profonda delusione provata constatando che il Consiglio della Lega voleva persistere ad astenersi dal prendere una decisione circa il ritiro di tutte le truppe straniere dal territorio della Saar ", e si riaffermava che " secondo la chiara fraseologia del Trattato di Versailles nessuna truppa straniera poteva essere inviata a tener guarnigione in quel territorio ".

Anche nei riguardi del regime monetario, l'opera della Commissione di Governo era oggetto di non poche critiche. Il Trattato di pace avea legittimata, la circolazione di due tipi di moneta, autorizzando il governo francese a stabilire il pagamento in franchi in tutti i suoi contratti relativi alle miniere ed ai salari del personale delle miniere che costituivano tanta parte del reddito della popolazione. Non appena tutti quei salari furono pagati in moneta francese, ne derivò un mutamento nel costo della vita e, poichè il marco era deprezzato, si determinò fra gli operai delle altre industrie e delle case di commercio e nel corpo dei pubblici impiegati il desiderio di essere pagati nella moneta più sana. A ciò si opponevano i capitalisti ed i pensionati per motivi economici, essendo i loro mezzi di sussistenza dipendenti dal valore del marco, e molti altri per ragioni politiche e sentimentali, considerando il movimento di eliminazione del marco non già come una conseguenza spontanea di una legge economica, ma bensì come effetto di una meditata azione politica svolta per agevolare la attrazione del paese nell'orbita della Francia. Il 18 maggio 1923, dopo che la lotta per la Ruhr avea fatto precipitare la discesa del marco, la Commissione di Governo dichiarò il franco la sola moneta di corso legale.

Se in qualche parte le accuse rivolte alla Commissione di governo erano esagerate, deve pure riconoscersi che la causa

principale di quelle accuse era ormai lo sfavore degli abitanti per il regime imposto alla loro regione. E tale sfavore era aumentato per effetto del ritardo di due anni frapposto dalla Commissione prima di decidersi alla convocazione di quella Assemblea rappresentativa che, pur avendo soltanto una competenza consultiva, avrebbe dovuto essere udita prima di decretare qualsiasi mutamento così nella legislazione come nel sistema tributario. Anche la scelta dell' abitante della Saar che dovea partecipare alla Commissione di governo fu disapprovata dalla popolazione nelle tre successive designazioni avvenute tra il 1920 e il 1923. Tali critiche erano inasprite dal fatto che Mr. Waugh canadese, membro della Commissione di Governo, dimissionario nel 1923, si era trovato in frequenti occasioni solo a sostenere senza successo soluzioni che dalla esperienza erano state poi dimostrate preferibili. Le critiche del resto risultavano giustificate anche dalla condotta del Presidente della Commissione di Governo che agiva spesso indipendentemente dai suoi colleghi e talora parlava pubblicamente a nome della Commissione senza essersi curato di consultarla.

Nel 1924 la regione della Saar risentì maggior turbamento per effetto del movimento separatista delle provincie renane, e, dopo fallito questo, per effetto delle ultime resistenze di quel movimento nel vicino Palatinato. Il 10 marzo 1925 si iniziarono i negoziati franco-tedeschi relativi allo speciale regime commerciale del bacino della Saar essendo spirato il 14 gennaio il termine di durata del regime provvisoriamente stabilitovi in base all' articolo 31 dell' Annesso agli articoli 45 - 50 del Trattato di Versailles. L' 11 si raggiunse un accordo provvisorio stipulato per quattro mesi e fondato sugli accordi privati stretti fra le più forti ditte di ferro, carbone e acciaio francesi e tedesche. In quell' accordo furono determinate le categorie di prodotti della Saar ammesse alla libera importazione in Germania e le categorie di materie prime, di prodotti semilavorati e di generi alimentari tedeschi ammessi alla importazione nella Saar col godimento del minimo della tariffa francese ; tutto ciò sotto la condizione di un accordo da concludersi fra le industrie della Saar e quelle della Lorena. A quell' accordo è mancata però la approvazione del Reichstag e tutto era sospeso quando i delegati francesi e

tedeschi si incontrarono il 15 settembre. Essi arrivarono, dopo più di tre mesi di negoziati, a combinare il 19 dicembre le basi di un compromesso che, concluso il 12 febbraio 1926 e completato l'8 aprile per la durata di tre mesi fu sostituito poi da un altro modus vivendi col quale fu stabilito a partire dal 20 agosto 1926 l'accordo per i rapporti commerciali tra il bacino della Saar e la Germania.

Il 17 settembre 1926 seguì l'incontro di Briand e Stresemann a Ginevra dove si trovavano come delegati al Consiglio della Società delle Nazioni. In una colazione a Thoiry alla frontiera franco-svizzera essi presero in esame tutti i problemi esistenti nei rapporti fra i due paesi, " esaminando „ (come era detto nel comunicato dato d'accordo alla stampa al loro ritorno) " i mezzi migliori per assicurarne la soluzione nell'interesse comune „. Nei giorni successivi la stampa riferiva, senza provocare smentite, quali fossero le basi di tale accordo che doveva essere sottoposto dai due diplomatici alla approvazione dei rispettivi governi: da parte francese anticipazione dello sgombero della seconda e della terza zona renana; ritorno alla Germania, prima dello spirare dei quindici anni, del territorio della Saar, e desistenza della Francia alla opposizione al ritorno alla Germania dei due distretti, diventati belgi, di Eupen e di Malmedy; e da parte tedesca anticipazione ed aumento di pagamenti. La Germania dovea far volentieri sacrifici finanziari per ricuperare i territori occupati e ritornare ad una integrazione della sovranità territoriale in quello che il Trattato di pace non le avea tolto definitivamente; la Francia, cui le successive manifestazioni degli abitanti doveva aver tolto ogni illusione circa la possibilità di un plebiscito favorevole alla annessione della Saar, dovea sentir eliminata la sua ripugnanza dall'anticipare quella reintegrazione eliminando così ogni incertezza nella sovranità dei rispettivi territori. Ma una manifestazione contro l'accusa della colpa della guerra fatta dal signor Stresemann alla colonia tedesca di Ginevra prima di lasciare quella città, fece mancare la approvazione dell'accordo da parte del governo francese; sicchè lo stesso ministro Briand dovette nella seduta della Camera del 30 novembre 1926 svalutare i progetti di accordo di Thoiry dichiarando che si era trattato di una pura e semplice conversa-

zione. Così è fallito il tentativo di rimuovere una causa di incertezza e di malessere nei rapporti fra i due paesi.

Nel 1928, col proposito di eliminare in parte le cause di tale malessere, il Branting non solo avea proposto che il Consiglio della Società delle Nazioni convocasse a Ginevra la Commissione di Governo della Saar, ma aveva pure insistito perchè vi si desse udienza anche ai rappresentanti eletti della popolazione. Tale proposta però anche in questa occasione restò senza successo. Il 3 luglio 1928, quando il Cancelliere Müller fece al Reichstag la esposizione della politica che intendeva seguire, non manifestò alcun mutamento nel considerare la urgenza dello sgombero dei territori renani occupati e menzionò anche la Saar fra quei territori di cui considerava urgente la evacuazione quantunque la condizione giuridica, secondo il Trattato di pace, vi fosse del tutto diversa da quella dei territori occupati. In appoggio alla richiesta tedesca di sollecitare la restituzione, senz' altra procedura, del territorio della Saar, si adducevano non solo da parte tedesca, ma anche da parte di un inglese (D. M. Stevenson) argomenti molto persuasivi. La cessione alla Francia delle miniere della Saar, diceva lo Stevenson, era stata motivata dall'articolo 45 del Trattato di Versailles come " un compenso per la distruzione operata dai tedeschi nelle miniere di carbone del nord della Francia ". Il periodo di quindici anni fissato per il regime provvisorio del bacino della Saar era stato stabilito stimandolo necessario perchè la Francia potesse rimettere in esercizio normale le sue miniere danneggiate e ritornare alla sua produzione d' anteguerra di 40 milioni di tonnellate che nel 1919 era stata ridotta a 27 milioni e 200.000 tonnellate. Lo Stevenson facea notare che la produzione di carbone delle miniere francesi era già risalita nel 1924 a 43 milioni e 300.000 tonnellate e nel 28 raggiungeva i 50 milioni, cioè un quarto più del prodotto d' anteguerra. Nulla dunque poteva impedire alla Francia di rinunciare, mediante il compenso di riscatto della proprietà delle miniere della Saar, ai circa 14 milioni di tonnellate che quelle miniere producevano, non appena la Germania avesse potuto trovare la somma necessaria per il riscatto, eliminando così una permanente causa di dissenso fra i due paesi.

Era notevole il contrasto fra la tendenza francese a conside-

rare come impregiudicato il destino definitivo della Saar e la tenacia degli uomini di governo e della opinione pubblica germanica nell' insistere perchè la questione della restituzione della Saar fosse discussa insieme colle altre questioni relative ai territori occupati.

Da tutto quanto si è esposto finora risulta confermato il giudizio che da più parti fu dato, subito dopo la stipulazione del Trattato di pace, sull' ordinamento provvisorio ed incerto di quel territorio. Già nella Storia dei Trattati di pace pubblicata sotto la direzione del Temperley (1) questo *bacino della Saar* era definito " creazione artificiosa " del Trattato di pace relativa ad una regione costituita principalmente dal distretto prussiano di Treviri colla aggiunta ad oriente di una piccola parte della Baviera renana (Palatinato), " allo scopo di far coincidere i confini di una regione particolarmente governata, colle miniere di carbone, colle industrie che da quelle sono alimentate e colle dimore dei relativi lavoratori ". La Francia, che avea cominciato col domandare, per motivi storici e militari, quel territorio in piena sovranità, si è accontentata poi di quel regime ibrido che le assicurava per quindici anni i vantaggi economici della annessione lasciando aperto l' adito ai lenti tentativi per prepararla. Non è tardato però a risultare sempre più improbabile che alla fine del quindicesimo anno la popolazione si pronunci per la annessione alla Francia, pur non essendo da escludersi che, nonostante la indubbia nazionalità tedesca degli abitanti, se non in tutto il territorio, si abbia in qualche frazione di esso un voto favorevole alla trasformazione in definitivo del regime provvisorio. Dalla Francia quella popolazione è allontanata dallo spirito nazionale e dalla ripugnanza per l' obbligo del servizio militare francese; dalla Germania potrebbe allontanarla il terrore della pressione tributaria; e di ciò si è avuto un saggio nella domanda fatta, fin dall' inizio del regime provvisorio, dai vicini comuni tedeschi di Wanden, Weinskirchen, Losheim e Brittem per essere compresi nel territorio della Saar.

Dall' ordinamento provvisorio risultano evidentemente incertezze attuali e germi di incertezze e di dissensi futuri. L' eser-

(1) Vol. II, pag. 176-184.

cizio della sovranità tedesca è sospeso; ma la nuda sovranità persiste insieme colla nazionalità degli abitanti, e colla possibilità di eliminazione, di sostituzione o di reintegrazione dopo il plebiscito per volontà della Società delle Nazioni. Nel frattempo alla Commissione di Governo è deferito l'esercizio dei poteri appartenenti anteriormente su quel territorio all'Impero, alla Prussia ed alla Baviera, salvo una diminuzione di competenza derivante dalla intangibilità del regime di sfruttamento delle miniere senza un accordo precedente collo Stato francese. Dunque incertezze circa la futura sovranità territoriale; gare di propaganda per contrastarla; confusione prima fra l'esercizio dei poteri sovrani e la proprietà delle risorse minerarie; germi di dissenso dopo per le condizioni di reintegrazione di queste in favore della sovranità territoriale nel caso che questa sia di nuovo attribuita alla Germania. Uno scrittore olandese (1) qualificava il regime della Saar come una mostruosità giuridica. Chi rendeva conto di quello studio nella "Revue de droit international", pur trovando tale giudizio esagerato, doveva ammettere il carattere ibrido di quel regime e concludere che lo Statuto della Saar e la situazione dei suoi abitanti costituiscono, dal punto di vista del diritto, una anomalia che deve ritenersi determinata precipuamente da motivi di ordine politico.

Da tutto ciò risulta confermato il giudizio dato da principio circa le conseguenze della incertezza prolungata quanto al rapporto di pertinenza del territorio e quanto all'inevitabilità d'un duello di sforzi palesi ed occulti per attrarre territorio e popolazione nell'orbita politica dell'uno o dell'altro stato rivale. É uno sforzo compiuto per motivi tradizionali (Primo Trattato di pace del 1814) ed economici da parte della Francia che col possesso di quelle miniere ha aumentato dopo il Trattato di Versailles il proprio rendimento di carbone del 40 %. Lo stesso sforzo è specialmente determinato da coscienza di nazionalità da parte della

---

(1) M. K. F. O. Iams. Het Saarbewnerschap. Proefschrift ter verkrjiging van den graad van doctor in de rechtsgeleerheit an de Rijksuniversiteit Leyden. Gebroeder Van Langenhuysen. s' Gravenhage. V. Recensione di A. K. nella Revue de droit international et de législation comparée, 1926, pag. 340-41).

Germania che, rinunciando a quelle miniere, ha diminuito soltanto del 6 % la totalità del suo rendimento di carbone, ma che rinunciando definitivamente al bacino della Saar dovrebbe subire la amputazione di un altro frammento della sua compagine nazionale. Per tutta la durata del regime provvisorio quel contrasto di aspirazioni non poteva essere che un fomite di dissidio nella popolazione generando fra questa una irrequietudine che era la conseguenza inevitabile della rivalità della propaganda; ed anche dopo la decisione definitiva della Società delle Nazioni circa la attribuzione del territorio, un prolungamento di contrasti sarà determinato dal persistere dell' irredentismo tedesco nel caso di perdita del territorio; e, nel caso di reintegrazione in questo della sovranità germanica, dal contrasto fra le pretese di acquisto dei prodotti minerari e quelle di conservazione per alimentare le proprie industrie nazionali da parte dei due Stati. In seguito all'una come all' altra risoluzione preveduta dal Trattato di pace si farà sentire ancora la conseguenza della mancanza, nelle condizioni del Trattato di pace, di quel carattere chiaro e definitivo di rapporti che deve risultare e che nella massima parte dei casi è risultato in passato da un Trattato di pace; e deriverà da quelle disposizioni piuttosto la preparazione di una serie di ostacoli frapposti sul cammino che dovrebbe condurre i popoli già nemici alla stabilità dei rapporti ed al rafforzamento della pace. Ben a ragione un autore inglese (1) trattando di tale argomento, intitolava il suo libro: “ La questione della Saar; un punto morboso nel cuore dell'Europa „.

5.

Nei precedenti Trattati di pace moderni, o non si ricorse, oltre alle cessioni di territorio imposte ai vinti, anche alla creazione di servitù territoriali sulle regioni che restavano sotto la sovranità di quelli, o vi si ricorse in ristrette proporzioni ed in via del tutto eccezionale. Così quando si è sostituito il Trattato

(1) Sidney Osborne. The Saar question. A Disease Spot in Europe. London. Allen and Unwin, 1923.

del 1815 a quello del 1814 colla Francia, si assegnò, al nord-est del suo territorio una nuova linea di demarcazione che staccava dalla Francia tutto il Ducato di Bouillon ed una parte del dipartimento delle Ardenne; e poi, soltanto rispetto alla città di Huningue, si pose un limite perpetuo alla esplicazione della sovranità territoriale francese, colla disposizione dell'articolo 3 del Trattato di pace del 20 novembre 1815, così concepito: " Le fortificazioni di Huningue essendo state sempre un motivo di inquietudine per la città di Basilea, le Alte parti contraenti, per dare alla Confederazione svizzera una nuova prova della loro benevolenza e della loro sollecitudine, hanno convenuto di far demolire quelle fortificazioni ed il Governo francese si impegna per gli stessi motivi a non ristabilirle mai ed a non sostituirle con altre fortificazioni ad una distanza minore di tre leghe dalla città di Basilea ".

Per motivi di utilità generale non si distingueva poi, nello stabilire eccezionalmente una servitù, fra gli ex nemici e gli amici. Infatti collo stesso articolo si confermava la estensione della neutralità del territorio svizzero, alle provincie del Ciablese e di Faucigny e alla regione savoiarda situata a nord di Ugine comprese nella neutralizzazione svizzera dall' art. 92 dell' Atto Finale di Vienna, determinandola con maggior precisione " nel territorio situato al nord di una linea segnata da Ugine al sud del Lago di Annecy, per Faverge fino a Lecheraine, e di là al lago di Bourget fino al Rodano ". Così anche in questo territorio era limitata a perpetuità la esplicazione dei poteri sovrani dello Stato sardo.

Ma i limiti di questa specie imposti alla sovranità territoriale, del tutto eccezionali nella pace di Vienna, diventavano normali nella pace di Versailles. Gli articoli 42, 43 e 44 vietavano alla Germania di conservare o costruire fortificazioni sia lungo la riva sinistra del Reno sia sulla riva destra ad occidente di una linea segnata a cinquanta chilometri ad oriente del Reno. In quell' area era vietato alla Germania il mantenimento o il concentramento permanente o temporaneo di forze armate, nonchè qualsiasi specie di manovra e qualsiasi opera diretta a preparare la mobilitazione. L' articolo 180 provvedeva al disarmo ed allo smantellamento di tutte le fortificazioni esistenti in quella zona, con proibizione di

costruirvi in futuro altre fortificazioni e colla imposizione di conservare immutato il sistema delle fortificazioni esistenti lungo la frontiera meridionale e quella orientale del territorio tedesco. Al divieto era aggiunta la sanzione, nel caso di violazione di quelle norme di condotta, contenuta nell' articolo 44 che disponeva doversi in quel caso considerare la Germania come " responsabile di un atto ostile contro le Potenze firmatarie del Trattato e tale da compromettere la pace del mondo „.

Lungo tutte le frontiere tedesche era dunque imposta alla Germania una servitù che limitava l' esercizio della sua sovranità territoriale, col disarmo assoluto lungo la frontiera renana, colla inalterabilità del sistema di difesa lungo le altre frontiere, colla conseguenza di una continua sorveglianza straniera e e della riconosciuta legittimità di un eventuale intervento. La stessa demilitarizzazione era imposta dall' articolo 115 per l' isola di Helgoland. Vi era imposta la distruzione di tutte le fortificazioni ed opere portuali a spese della Germania e con mano d' opera tedesca, ma sotto la sorveglianza delle principali Potenze alleate, e l' articolo concludeva: " Tali fortificazioni, stabilimenti militari ed opere portuali non dovranno essere ricostrutte, e nessuna costruzione analoga potrà esser fatta in avvenire „.

Quanto al Canale di Kiel, la Conferenza aveva affidato ad una Commissione speciale, costituita da rappresentanti delle cinque Potenze alleate, il compito di determinare il futuro regime dei trasporti e quello delle fortificazioni. La Commissione proponeva di lasciarne la amministrazione al governo germanico coll' obbligo di mantenervi una organizzazione locale atta ad occuparsi prontamente di ogni reclamo. Ed accennava alla opportunità, se la Lega delle Nazioni lo avesse considerato necessario, di istituire per il Canale, secondo l' esempio dei primi progetti relativi al Canale di Panama, e secondo l' esempio di quello di Suez, una Commissione internazionale. Quest' ultimo progetto fu poi abbandonato. Il 25 aprile 1919 la Commissione presentò il suo rapporto sostenendo che si dovesse trattare come un complesso unico di disposizioni la serie di articoli del Trattato relativi ai porti, a tutte le vie d' acqua ed alle ferrovie nei rapporti con tutte le Potenze ex-nemiche, e suggerendo che il testo uniforme di quegli articoli dovesse introdursi in ciascun Trattato di pace

come annesso ad un articolo, così che ciascuno Stato nemico ne assumesse l'obbligo della applicazione in quanto lo concerneva. Però anche tale raccomandazione non è stata adottata, e si inclusero invece, colle varietà richieste dalle specifiche condizioni, quelle disposizioni nei singoli Trattati di pace. Così le norme relative al Canale di Kiel furono incluse nel Trattato di Versailles senza connessione con quelle relative alle altre vie d'acqua, stipulando (art. 380) l'obbligo di conservare libero il Canale di Kiel ed il territorio adiacente ed accessibile alle navi mercantili e di guerra degli Stati in pace colla Germania in condizioni di perfetta eguaglianza con questa e fra loro; coll'obbligo della Germania di rimuovere dal Canale ogni ostacolo o pericolo per la navigazione, e di assicurare la conservazione delle migliori condizioni per il transito, astenendosi da ogni lavoro che possa riuscire di impedimento alla navigazione nel canale o nelle acque ad esso vicine. In caso di dissenso circa l'interpretazione di tali norme, ad ogni Potenza interessata (art. 386) era riconosciuta la facoltà di fare appello alla giurisdizione all'uopo istituita dalla Lega delle Nazioni; e, ad evitare che, per questioni di poco conto, si potesse ricorrere alla Lega, la Germania dovea stabilire a Kiel una magistratura locale competente a giudicare in prima istanza di tali controversie, decidendo circa i reclami presentati rispettivamente dai Consoli delle Potenze interessate.

Quanto alla navigazione aerea, gli articoli 313-320 imponevano alla Germania una servitù del tutto destituita di condizioni di reciprocità. Agli aerei delle Potenze alleate era garantita assoluta libertà di passaggio e di approdo sul territorio e sulle acque territoriali della Germania col godimento degli stessi diritti degli aerei tedeschi; e, quanto al traffico interno, col godimento delle condizioni accordate alla Nazione più favorita. L'articolo 320 però limitava la durata di tali obbligazioni imposte alla Germania fino al 1° gennaio 1923 ed in ogni modo fino alla data della ammissione della Germania nella Lega delle Nazioni e della sua adesione alla Convenzione internazionale del 1919 per la navigazione aerea; il che costituiva una revisione delle condizioni del Trattato di pace preveduta dal Trattato stesso per la eventualità di una modificazione nelle condizioni di fatto, tale da assicurare altrimenti alle Potenze alleate le dovute garanzie e considerata come

una conseguenza necessaria della ammissione della Germania a formar parte della Società delle Nazioni.

Nei rapporti della navigazione interna, (art. 327-364) ai nazionali delle Potenze alleate era assicurato in Germania trattamento eguale a quello dei nazionali. L' Elba, l' Oder, il Niemen e il Danubio erano dichiarati fiumi internazionali. L' articolo 332 provvedeva per il trattamento in questi fiumi della navigazione di tutti gli Stati con condizioni eguali a quelle degli Stati ripuari. Nel tempo stesso non era concesso alle navi tedesche di trasportare con servizio regolare persone o merci fra i porti di una Potenza alleata senza l' autorizzazione di questa. Inoltre nelle Commissioni per il regime di questi fiumi internazionali, erano ammessi non, come normalmente nelle Commissioni costituite per i fiumi internazionali europei, i soli rappresentanti degli Stati ripuari, ma, secondo l' esempio della Commissione europea del Basso Danubio, anche rappresentanti di grandi Potenze non ripuarie (art. 340).

Le disposizioni del Trattato di pace circa la zona neutralizzata lungo la sponda destra del Reno si dimostrarono inopportune quando, subito dopo la firma del Trattato di pace, il governo tedesco si trovò nella necessità di reprimervi il movimento rivoluzionario separatista. Infatti, in seguito a sua richiesta, la Germania fu autorizzata l' 8 agosto 1919 a mantenere in quell'area un corpo di 17,000 uomini fino al 10 aprile 1920. Il 19 marzo 1920 il governo tedesco, persistendo la stessa necessità, domandava una proroga di quella autorizzazione ed insieme la facoltà di inviare truppe nella Westfaglia renana. Il governo inglese si dimostrò favorevole a tale domanda; quello francese contrario; il governo tedesco, spinto dalla urgenza delle circostanze, non attese l' autorizzazione, ed il 3 aprile 1920 inviò in quella regione un corpo di occupazione, che in breve potè domare la rivolta. Il governo francese sostenne che, agendo così, la Germania avea violato il Trattato di pace, ed, estesa la occupazione delle proprie truppe fuori delle zone determinate nel Trattato stesso, occupò il 6 aprile 1920 Francoforte e Darmstadt provocando le proteste britanniche in seguito alle quali la Francia promise lo sgombero delle località indebitamente occupate non appena la Germania avesse sgomberata la zona neutrale, il che avenne il 17 maggio.

Da questo cenno risulta evidente la insostenibilità di tali condizioni del Trattato di pace. Un territorio che restava germanico doveva essere anche completamente delimitarizzato. Se una insurrezione vi scoppiava, lo Stato cui quel territorio pur apparteneva non poteva provvedere a reprimerla senza l' autorizzazione delle Potenze già nemiche ; e se, di fronte alla urgenza del caso, ed alla difficoltà di ottenere l' accordo di quelle Potenze per l' autorizzazione, esso agiva per il ristabilimento dell' ordine, si esponeva alle rappresaglie degli Stati ex nemici che nel Trattato di pace avevano imposto la demilitarizzazione del territorio dove la insurrezione era stata domata. Da ciò risultava evidente che condizioni di tal natura, imposte non come transitorie, ma come servitù permanenti, non tardano a risultare dalla esperienza del tutto inconciliabili colla esistenza di uno Stato sovrano. Ben a ragione diceva uno scrittore inglese (1) che quelle condizioni imposte nel Trattato di pace sono ispirate dalle preoccupazioni del passato e non dalla considerazione del futuro.

A questo si cominciò a pensare nell' autunno del 1928 e vi si progredì nel corso dell' anno successivo procedendo ad un più moderato ordinamento delle riparazioni ; e ad una determinazione anticipata dello sgombero delle zone renane occupate. Così si provvide in parte, se non a togliere del tutto di mezzo, almeno a diminuire le cause di incertezza e di conflitto derivanti dalle servitù territoriali di carattere permanente imposte dai Trattati di pace. Ma perchè quelle cause siano del tutto eliminate, è necessario che vengano eliminate anche quelle limitazioni all' esercizio della sovranità territoriale. Dal punto di vista giuridico esse sono assurde perchè limitano indefinitamente uno dei diritti essenziali derivanti dalla personalità e dalla sovranità dello Stato : quello di provvedere alla difesa del proprio territorio e al mantenimento in quello dell' ordine e della disciplina della popolazione. Dal punto di vista storico esse sono la conseguenza di un errore : cioè del presupposto che esistano Stati completamente e perpetuamente buoni e Stati completamente e perpetuamente cattivi ; Stati procedenti soltanto sulle rotaie del diritto e della morale e Stati costituzionalmente dediti all' abuso

(1) Survey of international affairs, 1927, pag. 83.

della forza ed alla esplicazione della violenza. Invece la storia dimostra che a vicenda tutti gli Stati sono suscettibili alle stesse tentazioni di abuso della forza, e che un incentivo a cedere a queste tentazioni deriva negli Stati forti ed armati dall' essere posti di fronte a Stati privi di difesa, mentre, prescindendo da quei limiti, un elemento di prevenzione o di repressione dell'ingiusto uso della forza deriva frequentemente dalle combinazioni dell' equilibrio politico. La rapida ricostruzione della difesa del territorio francese dopo il 1870 e la riorganizzazione dell' esercito e della marina francese sulla base del servizio militare obbligatorio col conseguente sviluppo della politica coloniale della Terza Republica, furono fra i fattori precipui in Europa di un lungo periodo di pace. E la Francia, ritornata con meravigliosa rapidità militarmente forte e desiderata come alleata, potè continuare nel 1872 la rigenerazione delle sue forze, impedendo, anche coll' aiuto delle inibizioni russe, un nuovo attacco che, per impedirle la rinascita, già si meditava dalla Germania.

La demilitarizzazione di tutte le zone di frontiera potrebbe riuscire una garanzia di pace, ma non può risultare che una tentazione alla guerra da una parte senza possibilità di resistenza dall'altra, dalla unilaterale obbligazione dello smantellamento delle fortezze e della demilitarizzazione della zona di confine di uno Stato, senza condizioni corrispondenti imposte anche allo Stato vicino. Dalla permanenza di tale diversità di rapporti e di obbligazioni non può derivare che una continua minaccia per la pace. Le provincie tolte ad uno Stato ed annesse ad un altro possono col tempo assimilarsi a questo e lo Stato che le ha perdute adattarsi al sacrificio compiuto e considerarlo definitivo; ma il trascorrere del tempo non può che acuire in uno Stato, coll' esperienza dei suoi effetti, la ripugnanza per una mutilazione dei suoi diritti sovrani nel territorio che continua ad appartenergli, e per una rinuncia alla completa libertà nel predisporre gli elementi della propria difesa.

6.

Una causa molto più grave di incertezze e di dissensi derivava da altre clausole dei Trattati di pace: da quelle cioè che, oltre alle servitù territoriali imposte nelle regioni di frontiera, costringevano gli Stati vinti a subire a titolo permanente vere diminuzioni e rinuncie alle prerogative normali di ogni Stato indipendente e pienamente sovrano. La parte V del Trattato di Versailles, di quello di San Germano e di Trianon e la parte IV del Trattato di Neuilly hanno un preambolo che vorrebbe giustificare la limitazione dei diritti sovrani degli Stati vinti qualificando le condizioni militari ad essi imposte come costituenti la prima fase del disarmo generale: " Col fine di render possibile la preparazione di una limitazione generale degli armamenti di tutte le Nazioni, la Germania si impegna ad osservare strettamente le clausole militari, navali ed aeree qui stipulate ". Ma questa motivazione non costituiva che una parvenza di giustificazione, perchè la imposizione agli Stati vinti aveva effetto immediato, mentre nessun termine era fissato e nessun limite prestabilito per la adozione di norme analoghe obbligatorie per tutti gli Stati (1).

Le forze militari della Germania erano ridotte ad un massimo di sette divisioni di fanteria e tre di cavalleria (art. 159-163) con un massimo totale di 100.000 di truppa e di 4000 ufficiali e coll' obbligo dello scioglimento dello Stato maggiore tedesco e divieto di ricostituirlo sotto qualunque forma. Gli articoli 164 e seguenti limitavano con precisione la misura degli armamenti e la Germania si impegnava a non superarla senza l' autorizzazione del Consiglio della Società delle Nazioni anche dopo la sua futura ammissione a farne parte, con limitazioni dettagliate di numero e di calibro dei cannoni, di fabbricazione di armi e di munizioni, e divieto di importazione (art. 170) di qualunque specie di materiale da guerra. Il servizio militare obbligatorio (art. 173) era vietato imponendosi il sistema esclusivo dell' arruolamento volontario. Le scuole militari dovevano essere limitate alla misura

(1) V. Temperley op. cit., vol. II, pag. 380-81.

dello stretto necessario per i bisogni del nuovo esercito e diventava obbligatoria anche la astensione in tutte le scuole civili da esercitazioni di carattere militare; ogni (art. 178) misura di mobilitazione era proibita; la Germania doveva impegnarsi a non accreditare alcuna missione militare all'estero e ad impedire che sudditi tedeschi si arruolassero in eserciti stranieri, fatta eccezione (art. 179) per la facoltà della Francia di arruolarli nella sua legione straniera. Tutte (art. 180) le fortificazioni tedesche esistenti ad occidente di una linea tracciata a cinquanta chilometri ad oriente del Reno dovevano essere rase al suolo con assoluto divieto di ricostruirle o sostituirle in quella zona in avvenire. Gli articoli 181 e seguenti limitavano con precisione le forze navali tedesche; gli articoli 198-202 vietavano alla Germania ogni forza aerea militare o navale e gli articoli 203-210 costituivano commissioni interalleate di controllo per sorvegliare l' esecuzione delle clausole così imposte; con facoltà di stabilire la propria sede presso l'amministrazione centrale germanica colla più larga competenza di sorveglianza e con illimitato obbligo della amministrazione tedesca di prestarsi a tutte le indagini; e tutto ciò a spese dello Stato tedesco. L' articolo 211 disponeva che, dopo tre mesi dalla data di entrata in vigore del Trattato di pace, la legislazione tedesca dovesse essere modificata in modo da corrispondere alle condizioni imposte da questa parte del Trattato. Nè era attenuata la diminuzione delle prerogative sovrane dello Stato germanico dal carattere temporaneo delle Commissioni alleate di controllo, perchè l' articolo 213 disponeva che " finchè il Trattato resterà in vigore, la Germania dovesse impegnarsi a prestarsi ad ogni investigazione che il Consiglio della Società delle Nazioni, decidesse a maggioranza di voti di dover applicare „.

In conseguenza di tali clausole, il 5 agosto 1920 era già modificata in conformità con quelle la legislazione germanica e nell' ottobre si provvedeva anche alla riorganizzazione delle forze di polizia in tutto il territorio dell' impero. Nel settembre 1922 gli Ambasciatori alleati presentavano a Berlino una nota colla quale insistevano per la riorganizzazione delle forze di polizia, il completamento della consegna del materiale di guerra, l' adattamento delle fabbriche alle condizioni del Trattato di pace e la

promulgazione delle leggi necessarie per garantire gli alleati dalla importazione in Germania di materiali di guerra e da qualunque misura di reclutamento e di mobilitazione che fosse in contrasto colle clausole del Trattato, promettendo che, se la Germania corrispondeva a tale domanda ed aderiva alla formazione di una Commissione interalleata di garanzia, gli alleati avrebbero rinunciato alla Commissione di controllo. La Germania fece appello ripetutamente al carattere temporaneo della Commissione di controllo ed alla disposizione dell' articolo 213 del Trattato di pace che, dopo la cessazione di quella Commissione, riservava la competenza della sorveglianza al Consiglio della Società delle Nazioni. La conferenza degli Ambasciatori sostenne, con nota del 29 settembre 1924, che il diritto dei governi alleati di mantenere il controllo restava " integro ed assolutamente intatto " e che era di esclusiva competenza degli alleati il constatare se le clausole del Trattato fossero state rispettate e se l' ingerenza a loro spettante potesse essere attenuata. Tale risposta provocava molta agitazione in Germania. Dopo la caduta del Signor Poincaré una dichiarazione franco-inglese fu comunicata il 24 giugno 1904 in termini molto più moderati al governo tedesco che si adattò alla continuazione delle ispezioni alleate. Finalmente, dopo un lungo scambio di comunicazioni, un accordo fu raggiunto nel novembre del 1925 coll' impegno alleato di ridurre immediatamente la Commissione di controllo e di richiamarla del tutto non appena il suo compito fosse esaurito. Il 1º gennaio 1926 si ebbe l' annuncio ufficiale che le varie sezioni della Commissione di controllo, eccettuate quelle di Monaco e di Königsberg sarebbero state richiamate, conservando soltanto un piccolo nucleo per condurre a termine la sorveglianza del completo disarmo della Germania. Finalmente l' 11 dicembre 1926 i rappresentanti degli alleati a Ginevra decisero, secondo la disposizione dell' articolo 213 del Trattato di pace che la Commissione interalleata di controllo fosse richiamata dalla Germania il 31 gennaio 1927 deferendo ogni questione che era stata di competenza di quella al Consiglio della Società delle Nazioni. Lo stesso giorno il Consiglio approvò le norme di procedura che avrebbero dovuto essere osservate in queste investigazioni (1). Così la procedura del con-

---

(1) V. Survey of International affairs, 1927, pag. 97-98.

trollo era senza dubbio migliorata e veniva tolto di mezzo un rapporto diretto rispettivamente di sorveglianza e di dipendenza fra vincitori e vinti che costituiva un inasprimento della condizione di questi ed un ostacolo al ristabilimento delle relazioni non solo formalmente, ma sostanzialmente pacifiche. Però, nonostante il mutamento della procedura da osservarsi per controllare l' adempienza della Germania, la diminuzione dei suoi attributi sovrani restava sostanzialmente inalterata fino a che non si fosse provveduto a rendere generale e perfettamente eguale per tutti gli Stati l' obbligo del disarmo. Restava immutata quella differenziazione permanente fra la Germania e gli altri Stati sovrani contro la quale i suoi rappresentanti aveano ripetutamente protestato durante la Conferenza della pace (1), e la sua conseguenza ne era non solo una Germania disarmata in mezzo ad un gruppo di Potenze senza limiti armate, ma mutilata in tutto quanto concerne la difesa, di tutti quei poteri legislativi che sono conseguenze necessarie della indipendenza e della sovranità di uno Stato.

Le stesse limitazioni delle prerogative della sovranità nei rapporti degli armamenti e della difesa risultavano per gli altri Stati vinti dai rispettivi Trattati di pace. L' articolo 119 del Trattato di San Germano obbligava l' Austria ad abolire il servizio militare obbligatorio ed a sostituire al reclutamento obbligatorio quello per arruolamento volontario; coll' articolo 120 la forza dell' esercito austriaco era limitata ad un massimo di 30.000 uomini; l' articolo 122 proibiva ogni proporzione ed ogni atto preparatorio di mobilitazione; gli articoli 129 e seguenti limitavano in proporzione alla entità della forza armata la quantità degli armamenti e delle fabbriche di armi e di munizioni; e l' articolo 134 proibiva la importazione in Austria di ogni materiale bellico. Le forze navali austriache erano limitate dall' articolo 136 a tre battelli di sorveglianza sul Danubio; e l' articolo 144 vietava la conservazione e la costituzione di ogni forza aerea. Nei rapporti con l' Ungheria il Trattato di Trianon vietava coll' articolo 103 ogni servizio militare obbligatorio ed imponeva il reclutamento esclusivamente volontario; l' articolo 104 stabiliva il massimo della forza armata ungherese in 25.000 uomini; l' ar-

(1) Temperley. History of the Treaties of Peace. Vol. II, pag. 351-354.

ticolo 106 ripeteva anche per l'Ungheria i divieti relativi alla mobilitazione e gli articoli 113 e 115 i limiti relativi agli armamenti ed alle fabbriche di armi. L'articolo 118 proibiva ogni importazione di armi, munizioni e materiale di guerra di ogni specie; l'articolo 120 vietava il mantenimento di forze navali ad eccezione di tre battelli di pattuglia sul Danubio aumentabili soltanto con autorizzazione della Commissione interealleata di controllo e, dopo la cessazione di questa, del Consiglio della Società delle Nazioni, e l'articolo 128 proibiva il mantenimento di ogni forza aerea.

Il divieto del servizio militare obbligatorio e l'obbligo di attenersi esclusivamente al reclutamento volontario erano imposti alla Bulgaria dall'articolo 65 del Trattato di Neuilly, che fissava all'articolo 66 il massimo della forza armata bulgara in 20.000 uomini, vietando all'articolo 68 ogni forma ed ogni atto preparatorio di mobilitazione. Il limite alla fabbricazione delle armi e la proibizione della importazione di materiale da guerra erano imposti dagli articoli 79 e 81 mentre l'articolo 82 vietava ogni possesso ed uso di lancia-fiamme e di gas tossici e la fabbricazione e la importazione di carri armati e di Tanks. L'articolo 83 aboliva le forze navali della Bulgaria non tenendo conto del notevole sviluppo delle sue coste sul mar Nero e le concedeva soltanto il mantenimento sul Danubio e lungo le coste marittime di quattro torpediniere e sei battelli tutti senza torpedini, da scegliersi dalla Commissione di controllo con equipaggio costituito da personale esclusivamente civile e con competenza esclusiva per la polizia della navigazione e della pesca. L'articolo 86 proibiva la costruzione e l'acquisto di sottomarini anche per scopo commerciale; l'articolo 89 vietava la conservazione di ogni forza aerea; l'articolo 101 imponeva nel termine di tre mesi la modificazione delle leggi bulgare in conformità con tali disposizioni del Trattato; l'articolo 103 vietava alla Bulgaria l'invio di missioni militari e di addetti militari all'estero; e coll'articolo 104 la Bulgaria si impegnava, finchè resterà in vigore il Trattato di pace, a sottomettersi ad ogni investigazione che sarà per essere considerata necessaria a maggioranza di voti dal Consiglio della Società delle Nazioni.

Le stesse limitazioni delle prerogative della sovranità risul-

tano per gli Stati vinti nei loro rapporti coll'Austria ed in quanto si riferisce al godimento di diritti e privilegi considerati fino a quel momento comuni a tutti gli Stati di civiltà europea nei paesi del vicino e del lontano Oriente. Uno dei fini della guerra doveva essere, secondo le dichiarazioni delle Potenze alleate e secondo le formule del Presidente Wilson (quarto punto del Messaggio del 12 febbraio 1916) quello dell'autodecisione dei popoli e della soddisfazione delle loro aspirazioni nazionali. Appunto per ciò la Germania domandava nel 1919 [1] che il diritto di autodeterminazione avesse una applicazione generale e che non fosse applicato soltanto ai danni degli Stati vinti. Invece, privata l'Austria di tutti i territori abitati da popolazione prevalentemente non tedesca, si proibì in modo assoluto all'Austria superstite, indiscutibilmente tedesca, l'unione colla Germania. L'articolo 88 del Trattato di San Germano, disponeva: " La indipendenza dell'Austria è inalienabile senza il consenso della Lega delle Nazioni. Conseguentemente l'Austria si impegna, in mancanza del consenso di quel Consiglio, ad astenersi da ogni atto che possa, direttamente od indirettamente, od in qualsiasi modo, compromettere la sua indipendenza, particolarmente, e fino alla sua ammissione nella Lega delle Nazioni, mediante la sua partecipazione agli affari di un altro Stato ". A tale disposizione corrispondeva quella dell'articolo 80 del Trattato di Versailles secondo il quale: " la Germania riconosceva e si impegnava a rispettare l'indipendenza dell'Austria nelle frontiere fissate dal Trattato di pace, e riconosceva che tale indipendenza dovrà essere inalienabile senza il consenso del Consiglio della Società delle Nazioni ".

Così una limitazione sostanziale era imposta alla sovranità dell'Austria e della Germania che, pur appartenendo alla identica nazionalità, dovevano subire senza limiti di tempo la inibizione di costituire un solo Stato od una unione federativa; e la limitazione della sovranità era specificata nella indicazione dell'unico modo preveduto per eliminare quel divieto e della esclusiva competenza a ricorrervi attribuita al Consiglio della Società delle Nazioni al quale era così attribuita una funzione di alta

(1) TEMPERLEY, op. cit., vol. II, pag. 282-83.

sovranità sulle due Potenze che dovevano subire quel divieto. Inoltre, anche nella esplicazione della sua obbligatoria *indipendenza*, l'Austria era limitata non meno della Germania in quanto si riferiva agli armamenti militari ed ai controlli interalleati. Col Trattato di Trianon si impose all'Ungheria nell'articolo 73 la stessa immutabilità che l'articolo 88 del Trattato di San Germano imponeva all'Austria. Nei rapporti coll'Ungheria la immutabilità della condizione esistente alla fine della guerra venne poi estesa anche alla forma di governo, sicchè si ebbe il fenomeno strano di un complesso di Stati in gran parte monarchici che ostacolarono la continuazione e la ristaurazione del regime monarchico in quel paese; e da tali Stati l'Ungheria, che non ha voluto rinunciare alla sua tradizionale forma di governo ed alla fedeltà per la sua dinastia, è stata ed è costretta ad essere un regno senza Re. In paragone col repubblicanismo delle monarchie europee esplicato in Ungheria dopo la guerra, apparisce un modello di rispetto per l'autonomia costituzionale di ogni Stato la dichiarazione fatta dal Segretario di Stato americano Tommaso Iefferson nel 1792: " Noi non possiamo contestare alle altre Nazioni quel principio sul quale il nostro Stato è fondato: che cioè ogni Nazione ha il diritto di governarsi nella forma che preferisce e di mutare tale forma a proprio arbitrio; e il diritto di curare all'estero i propri rapporti colle altre Nazioni per mezzo dell'organo che preferisce, sia questo re, presidente, convenzione od assemblea ".

Tanto più strana deve giudicarsi questa costrizione perchè, mentre d'un lato limita la sovranità dello Stato e i diritti costituzionali del popolo ungherese, pare dettata da una volontà inconscia di una verità storica incontestabile: che cioè la politica estera di ciascun popolo si sviluppa sotto la influenza di fattori geografici, etnici, economici, e morali, con logica continuità e con persistenza tenace attraverso a tutte le sue mutazioni costituzionali. La politica asiatica della Russia sovietica è, nella tendenza all'espansione verso l'Estremo Oriente e verso l'India attraverso l'Asia centrale, la continuazione coerente della politica della Russia czarista fino dal 1600. La politica africana iniziata dalla Francia sul finire del regno di Carlo X è continuata con ininterrotta esplicazione sotto la monarchia orleanista, la seconda

Repubblica, l'Impero e la Terza Repubblica e questa ha continuato e continua lungo le rive del Reno la politica di Luigi XIV.

Nè sono diverse le manifestazioni della politica balcanica nella quale, dopo quattro secoli di dominio turco, le popolazioni emancipate da quello e ricostituite in Stati separati, hanno ripreso, dopo chiusa la parentesi della supremazia ottomana, le rivalità anteriori a quella conquista. Così può dirsi della cosidetta " Questione degli Stretti " del Bosforo e dei Dardanelli, dalla guerra di Troia alla guerra di Crimea; dalla spedizione navale di Mitridate re del Ponto nell' 88 a. C. al Trattato russo-turco di Unkiar Skelessi del 1833 che dava alla Russia il libero passaggio degli stretti ed alla Conferenza di Londra del 1840 che ristabiliva la condizione anteriore annullandone le stipulazioni, ed alla spedizione navale interalleata durante la ultima guerra.

Mentre dunque le altre limitazioni all' esercizio della sovranità dei singoli Stati vinti impongono vincoli specifici della semisovranità a Stati che nominalmente sono e vogliono restare indipendenti e pienamente sovrani, la costrizione costituzionale ungherese offende le prerogative sovrane di un popolo senza poter minimamente modificare, come la vita attuale ungherese dimostra, la politica dello Stato e le future vicende dei suoi rapporti e delle sue alleanze.

Un' altra condizione imposta agli Stati vinti relativa ai privilegi goduti in Oriente e in estremo Oriente (1) è riuscita praticamente svantaggiosa agli stessi Stati che la imponevano. L' abbandono delle concessioni municipali godute in Cina e nel Siam e la restrizione dei privilegi giurisdizionali dei rispettivi sudditi e consoli in quei paesi non costituivano apparentemente che una diminuzione di diritti e di privilegi degli Stati vinti di fronte alla Società degli Stati in generale ed agli Stati orientali in particolare, ma effettivamente rendevano più facile l' abrogazione generale, e per tutti gli Stati europei, dei privilegi cosidetti delle capitolazioni nei paesi d' Oriente. Chi imponeva quelle rinuncie dimenticava una norma un tempo universalmente riconosciuta ed affermata in una sua risoluzione nella Sessione di Roma anche

(1) Trattato di Versailles, art. 128-137; Trattato di San Germano, art. 95-117; Trattato di Trianon, art. 79-101; Trattato di Neuilly, art. 62-63).

dall' “ Institut colonial international „ : quella cioè della cosidetta “ assistenza intercoloniale „ che dovrebbe indurre gli Stati europei a mostrarsi sempre concordi nel difendere i loro diritti e privilegi fuori d' Europa nonostante le loro rivalità e le loro inimicizie europee. Da quelle rinuncie imposte alla Germania, all' Austria ed all' Ungheria, derivò un aiuto alla agitazione degli Orientali per la abolizione delle concessioni europee in Cina e per l' abolizione dei privilegi amministrativi e giurisdizionali dove questi ancora esistevano. L' esperimento delle rinuncie imposte agli Stati vinti che non avevano prodotto per quelli e per i loro cittadini residenti in oriente gli inconvenienti che si sarebbero potuti temere, aggiungevano automaticamente un argomento del tutto obbiettivo a quelli degli orientali fautori della generalizzazione di quelle rinuncie. Tale effetto è stato evidente nel progredire dopo il 1919 delle rinuncie alle concessioni municipali ed ai privilegi giurisdizionali europei nei paesi d' Oriente.

Così una sostanziale revisione di Trattati si va effettuando mediante tali rinuncie degli Stati maggiori ai privilegi dei quali aveano voluto conservare l' esclusivo godimento, privandone in Oriente gli Stati vinti ; e si va così ristabilendo su questo punto la eguaglianza delle condizioni fra tutti gli Stati.

In quanto poi si riferisce alle condizioni imposte agli Stati vinti in generale, risulta evidente da uno studio dei Trattati di pace la necessità di una revisione. I sacrifici di territorio ed i sacrifici finanziari, giustificati in tutto od in parte dalle vicende della guerra, possono essere definitivi o per lo meno indefiniti nella loro durata. Sono perdite che il tempo può far dimenticare a chi le ha subite ; sacrifici che l' adattamento può indurre chi ha dovuto farli a non considerare più tali. Ma la diminuzione dei diritti sovrani di uno Stato è per questo un sacrificio continuativo del quale quello Stato sente senza interruzione il peso ed il dolore, sicchè esso non può continuare a subirlo senza intensificare il proprio costante proposito di emanciparsene. La storia dimostra che, anche nei rapporti fra Stati molto diversi per estensione di territorio, per entità di popolazione e per sviluppo di civiltà, la subordinazione della sovranità non è stata mai altro che un fenomeno transitorio. O le energie dello Stato subordinato decadono, ed esso passa a poco a poco, di stadio in stadio di decadimento, dalla

iniziale subordinazione di protettorato attraverso al vassallaggio fino al totale assorbimento nello Stato predominante. O decadono le energie di questo, mentre si sviluppano e si intensificano quelle dello Stato inferiore, e questo percorre a poco a poco il suo fatale andare ascendente dal vassallaggio al protettorato e da questo alla completa indipendenza. A più forte ragione risulta insostenibile il perpetuarsi di una condizione di inferiorità, di suborbinazione e di diminuzione della sovranità in un gruppo di Stati che hanno subìto una sconfitta, che dovevano scontare la sconfitta con sacrifici di territorio, con indennità pecuniarie e con garanzie temporanee di occupazione fino all' adempimento delle clausole del Trattato di pace, ma che non potevano nè potrebbero adattarsi ad una diminuzione della propria indipendenza e del proprio diritto fondamentale alla eguaglianza cogli altri Stati sovrani.

Gli armistizi del novembre 1918, imponendo ai vinti l' immediato disarmo, eliminavano la possibilità, implicita nel concetto di armistizio, di una ripresa delle ostilità e di una vera discussione delle condizioni di pace, con facoltà di resistenza del vinto alle esigenze del vincitore e con probabilità di un risultato che rappresentasse una transazione fra le estreme pretese dell' uno e dell' altro. Così avvenne che ad un armistizio che era stato effettivamente una capitolazione, succedesse una pace che non fu e non poteva essere se non un armistizio. Da ciò la evidenza della inevitabilità di una revisione che, nelle condizioni della società degli Stati anteriore al 1914, non avrebbe potuto essere se non il risultato di una nuova guerra, e che invece il nuovo ordinamento derivato dalla costituzione della Società delle Nazioni permetterà di effettuare con mezzi pacifici e con completa garanzia della pace.

Ma perchè ciò possa effettuarsi è necessario che si distinguano le clausole dei Trattati di pace relative alle attribuzioni di territorio dalle clausole relative alla limitazione e subordinazione indefinita delle prerogative degli Stati vinti nell'esercizio della sovranità interna e nella gestione dei loro rapporti internazionali. Rispetto alle clausole della prima specie la revisione si dovrebbe di regola escludere ed ammettere eccezionalmente solo nel caso che, per effetto del tempo e della esperienza, finis-

sero per essere condannate dalla coscienza del mondo civile come contrarie alla giustizia ed alla pace secondo il senso dell' ultima parte dell' articolo 19 del Patto della Lega delle Nazioni. Chi volesse precipitare la revisione di tale categoria di clausole, commetterebbe un grave errore e ne comprometterebbe il successo. E sarebbe imprudente da parte degli impazienti fautori della revisione il dimenticare che, nel caso di una revisione generale, non potrebbe restarne immune alcuno dei Trattati di pace. Invece la revisione limitata alle clausole della seconda specie si impone come un imperativo della giustizia e come una condizione di garanzia della pace. Se il disarmo sarà deciso, dovrà essere disarmo generale nelle stesse condizioni e nelle stesse proporzioni per tutti gli Stati. Se a quello non si dovesse venire, la libertà degli armamenti dovrebbe essere egualmente a tutti riconosciuta. Sopratutto a nessuno Stato si dovrebbe vietare più oltre l' esercizio di quel diritto di autodeterminazione nei riguardi della costituzione, della forma di governo, e della unione con altro Stato di popolazione omogenea, che è conseguenza necessaria della sovranità ed attributo incontestabile della personalità dello Stato.

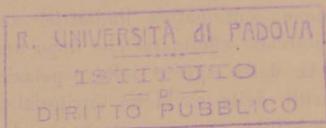
La distinzione delle due categorie di clausole dei Trattati di pace in rapporto col grado di possibilità di una riconsiderazione e susseguente revisione, corrisponde anche così alla lettera come allo spirito dell' articolo 19 del Patto, che contempla prima la *inapplicabilità* dei Trattati, e poi la *incompatibilità* colla pace del mondo *di determinate condizioni internazionali.* In quanto si tratta di limiti imposti all' esercizio della normale sovranità di uno Stato, si hanno clausole dei Trattati che dovrebbero essere di applicazione continuativa e che appunto per l' impedimento che continuativamente producono all' esercizio dei normali poteri dello Stato obbligato, l' esperienza dimostra sempre più incompatibili colla esistenza di uno Stato sovrano e pertanto inapplicabili. In quanto si tratta invece di *condizioni internazionali* delle quali si invochi il mutamento con un ritorno parziale o totale alle corrispondenti condizioni antecedenti, perchè risultano pericolose per la pace del mondo, ci troviamo di fronte a disposizioni dei Trattati di pace che sono state *già applicate* e dalle quali è derivato, nei rapporti fra gli Stati che si sono combattuti e rappacificati, un nuovo assetto territoriale.

Delle prime clausole è più rapidamente evidente la insostenibilità ed a quelle si riferiscono in primo luogo le continue proteste germaniche; quelle dell'Ungheria esposte, in quanto si riferiva alla intangibilità delle condizioni internazionali e ai vincoli imposti alla sua libertà costituzionale in una parte del volume testè pubblicato da quel governo col titolo " Giustizia all' Ungheria „; e le proteste bulgare di cui si è fatta interprete pur di recente la Unione Bulgara " Otetz Païssy „, dimostrando la evidente insostenibilità di sanzioni penali applicate indefinitamente ad intere nazioni.

In quanto si riferisce invece al mutamento invocato delle *condizioni* create dai Trattati di pace, cioè dell' assetto territoriale nuovo sostituito all'antico, è evidente che la revisione non può ritenersi ancora matura. Il mutamento di giudizio nella coscienza del mondo civile poteva completarsi rapidamente rispetto alle clausole di applicazione continuativa limitatrici della sovranità dei vinti; ma non potrebbe effettuarsi che dopo una lunga esperienza di immutabilità dello spirito delle popolazioni contestate nonostante i mutamenti della sovranità territoriale, nel secondo caso. Ciò era riconosciuto recentemente anche da un ottimo e patriottico giornale bulgaro " La Bulgarie „, giudicando la mozione della " Unione Bulgara „. Dopo aver affermato che le sanzioni penali applicate ad interi popoli non possono costituire che una minaccia per la pace, quel giornale soggiungeva considerando le mutilazioni territoriali: " Non vi possono essere Trattati eterni; soltanto gli atti basati sulla giustizia e la libera volontà dei contraenti presentano elementi di durata; mancando tali fattori, o presto o tardi viene il giorno nel quale le modificazioni diventano inevitabili „. E soggiungeva: " Tutto ciò che la ragione umana può intraprendere su questo terreno, è la preparazione di una evoluzione morale sviluppante, senza urti e senza conflitti, l' opinione favorevole a tali mutamenti che il tempo solo potrà maturare „.

Perchè ciò avvenga molto tempo deve trascorrere e gli anni sono giorni nella vicenda storica di tali questioni. Ma anche in ciò un fattore pur lento ma irresistibile sarà il mutamento che si va compiendo nella psicologia collettiva di quelli che sono stati avversari e il prodursi fra loro di nuovi elementi di attra-

zione e di ripulsione. Così, giudicando i nuovi accordi del 1929 e del 1930 circa le riparazioni, si esprimeva Sir Charles Addis che vi ebbe parte molto importante: " Di interesse più notevole e più vitale degli stessi termini dell' accordo è il nuovo spirito del quale tale accordo è stato una manifestazione. E se noi paragoniamo il timore, lo sdegno e l' avversione che dominavano quando il Trattato di Versailles fu stipulato, col sentimento predominante ora fra i popoli, possiamo considerare con buona speranza le prospettive dell' avvenire " (1).

(1) John W. Wheeler - Bennett and Hugh Latimer.
Information on the Reparation Settlement. Being the Background and History of the Young Plan and the Hague Agreements. 1929-30. With a Foreword by Sir Charles Addis. London. Allen and Unwin. 1931.

(Licenziate le bozze per la stampa il giorno 20 marzo 1931)